



Sosiaali- ja terveysministeriön

Selvitysraportti kuntien sote-tuottajaroolista

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:4

Selvitysraportti kuntien sote- tuottajaroolista

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4146-5
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		Helmikuu 2020
Julkaisun nimi	Selvitysraportti kuntien sote-tuottajaroolista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:4		
Diaari/hankenumero	VN/8869/2019	Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4146-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4146-5		
Sivumäärä	71	Kieli	suomi
Asiasanat	Sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, palvelutuotanto, kunnat, maakunnat		
Tiivistelmä <p>Selvitysraportissa on tarkasteltu pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti kuntien roolia toimia palveluntuottajina sekä oikeudellisten että toiminnallisten lähtökohtien kautta. Raportissa on esitelty neljä perusmallia kuntien mahdollisuuksista toimia sote-palvelujen tuottajina:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltyjä palveluja.3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädettyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana.4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella. <p>Selvityksen mukaan kunnilla on lainsäädännöllisesti mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita omalla verorahoituksellaan. Malli edellyttää kuitenkin tarkennuksia mm. nykyisiin yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja säätelevään lainsäädäntöön. Samoin mallia, jossa kunnalla olisi mahdollisuus sopimuksen kautta toimia palveluiden tuottajana on lähtökohtaisesti mahdollinen kunnan yleisen toimialan puitteissa. Sen sijaan mallit 2 ja 3 ovat ongelmallisia joko kunnan tai maakunnan itsehallinnon näkökulmasta.</p>			
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		Februari 2020
Publikationens titel	Utredningsrapport om kommunernas roll som social- och hälsovårdsproducenter		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets Rapporter och promemorior 2020:4		
Diarie-/projektnummer	VN/8869/2019	Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4146-5	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4146-5		
Sidantal	71	Språk	finska
Nyckelord	Socialservice, hälso- och sjukvård, tjänsteproduktion, kommuner, landskap		
Referat <p>I utredningsrapporten granskas kommunernas möjlighet att fungera som tjänsteproducenter med stöd av både juridiska och funktionella utgångspunkter som är i överensstämmelse med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. I rapporten presenteras fyra grundläggande modeller för kommunernas möjligheter att producera social- och hälsovårdstjänster:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering.2. Kommunen har en lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster.3. Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster.4. Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet. <p>Enligt utredningen möjliggör lagstiftningen att kommunerna producerar social- och hälsovårdstjänster med egen skattefinansiering. Denna modell förutsätter dock preciseringar bland annat i den nuvarande lagstiftningen som reglerar privata social- och hälsovårdstjänster. På samma sätt är även modell 4, där kommunen har möjlighet att fungera som tjänsteproducent genom ett avtal, i princip möjlig inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Modellerna 2 och 3 är däremot problematiska med tanke på kommunens eller landskapets självstyrelse.</p>			
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		February 2020
Title of publication	Report on municipalities' role as health and social services providers		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2020:4		
Register number	VN/8869/2019	Subject	
ISBN PDF	978-952-00-4146-5	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4146-5		
Pages	71	Language	Finnish
Keywords	Social services, healthcare, service provision, municipalities, counties		
Abstract <p>In accordance with Prime Minister Marin's Government Programme, the report examines the role of municipalities in providing services. The report examines this from both legal and operational viewpoints. The report presents four basic models on how municipalities may act as providers of health and social services:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Based on their general competence, each municipality would have the right to provide services with its own tax funding.2. The municipalities would have a statutory obligation to provide certain services.3. The municipalities would have the right to provide services included in the tasks prescribed by law, without the county having discretion on the role of the municipality as a health and social services provider.4. Each municipality would have the opportunity to provide services based on an agreement with the county. <p>According to the report, municipalities are legally able to provide healthcare and social welfare services with their own tax funding. However, the model requires further clarification, for example, of the current legislation regulating private healthcare and social welfare services. A model in which a municipality could act as a service provider based on an agreement would be possible, as a rule, within the municipality's general scope of operation. Models 2 and 3, on the other hand, are problematic from the point of view of the self-government of the municipality or the county.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Selvityksen lähtökohdat	9
1.2	Selvitystyö eteneminen	10
1.3	Kuntanäkemys kyselyistä	12
1.3.1	Kuntien näkemys lähtötilanteesta	12
1.3.2	Kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset selvitysluonnokseen	16
2	Oikeudelliset reunaehdot	19
2.1	Järjestämisvastuun ja tuottamisen rajat	19
2.2	Perustuslain reunaehdot	19
2.2.1	Kansanvaltaisuus ja maakunnan itsehallinto	20
2.2.2	Kunnallinen itsehallinto	20
2.2.3	Perusoikeuksien toteutuminen (sosiaali- ja terveydenhuolto, yhdenvertaisuus)	23
2.2.4	Kielelliset oikeudet	24
2.3	Kuntalaki ja yhtiöittämisvelvollisuus	25
2.4	EU-oikeuden asettamat reunaehdot tuotannon organisoinnille sekä mahdollisille sopimuksille maakunnan ja kuntien välillä	27
2.4.1	Yleistä	27
2.4.2	Toiminnan taloudellinen luonne	28
2.4.3	Tuki ja tuen valikoivuus	29
2.4.4	SGEI-sääntely	31
2.4.5	Valtiontukien ilmoitusmenettely	32
2.5	Julkisia hankintoja koskeva sääntely	32
2.5.1	Hankintalain soveltuminen ja hankintojen kilpailuttamisvelvoite	32
2.5.2	Hankintasopimuksen määritelmä	33

2.5.3	Horisontaalinen hankintayhteistyö	33
2.5.4	Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä	34

3 Selvitettävät mallit ja niiden vaikutukset35

3.1	Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.....	35
3.1.1	Kuntanäkemys kyselystä.....	36
3.1.2	Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiä perusteella	39
3.1.3	Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset.....	40
3.1.4	Omaisuus ja henkilöstö	40
3.1.5	Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia.....	40
3.1.6	Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde	42
3.1.7	Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.	43
3.2	Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltyjä palveluja	43
3.2.1	Kuntanäkemys kyselystä.....	44
3.2.2	Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiä perusteella	46
3.2.3	Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset.....	47
3.2.4	Omaisuus ja henkilöstö	48
3.2.5	Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia.....	48
3.2.6	Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde	49
3.2.7	Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.	50
3.3	Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana	51
3.3.1	Kuntanäkemys kyselystä.....	52
3.3.2	Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiä perusteella	55
3.3.3	Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset.....	56
3.3.4	Omaisuus ja henkilöstö	56
3.3.5	Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia.....	57
3.3.6	Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde	57

3.3.7	Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.	58
3.4	Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella.....	58
3.4.1	Kuntanäkemyks kyselystä.....	59
3.4.2	Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiin perusteella	62
3.4.3	Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset.....	63
3.4.4	Omaisuus ja henkilöstö.....	63
3.4.5	Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia.....	63
3.4.6	Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde.....	65
3.4.7	Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.	66
4	Yhteenveto ja linkittyvät kysymykset.....	68

1 Johdanto

1.1 Selvityksen lähtökohdat

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman 7.10.2019 ja myöhemmin Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman 10.12.2019 mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille, maakunnille. Hallitusohjelman linjausten mukaan maakunnat tuottavat palvelut pääosin julkisina palveluina ja yksityinen sekä kolmas sektori toimivat täydentävinä palveluiden tuottajina. Hallitusohjelman mukaan kuntien rooli palveluiden tuottajina selvitetään vuoden 2019 loppuun mennessä.

Selvitystyötä tekemään nimettiin 28.8.2019 erillisselvitysjaosto, jonka jäseniksi nimettiin:

Puheenjohtaja

Tuija Kumpulainen, johtaja, STM

Jäsenet

Auli Valli-Lintu, hallitusneuvos, STM

Kalle Tervo, hallitusneuvos, STM

Mikko Meuronen, asiantuntija, STM

Mervi Kuittinen, lainsäädäntöneuvos, VM

Outi Ryyppö, kehitysjohtaja, TEM

Juha Myllymäki, lakiasianjohtaja, Kuntaliitto

Tuula Karhula, terveys- ja vanhuspalvelujen johtaja, Eksote

Annikki Niiranen, toimitusjohtaja, Kymsote

Antti Parpo, muutosjohtaja, Turku

Kati Kallimo, perusturvan toimialajohtaja, Jyväskylä

Kristina Stenman, kaupunginjohtaja, Pietarsaari

Jyrki Landstedt, pelastusjohtaja K-U pelastuslaitos, SM/Pelastuslaitos

Asiantuntija

Virva Juurikkala, erityisasiantuntija, STM

Antti Kuopila, erityisasiantuntija, STM

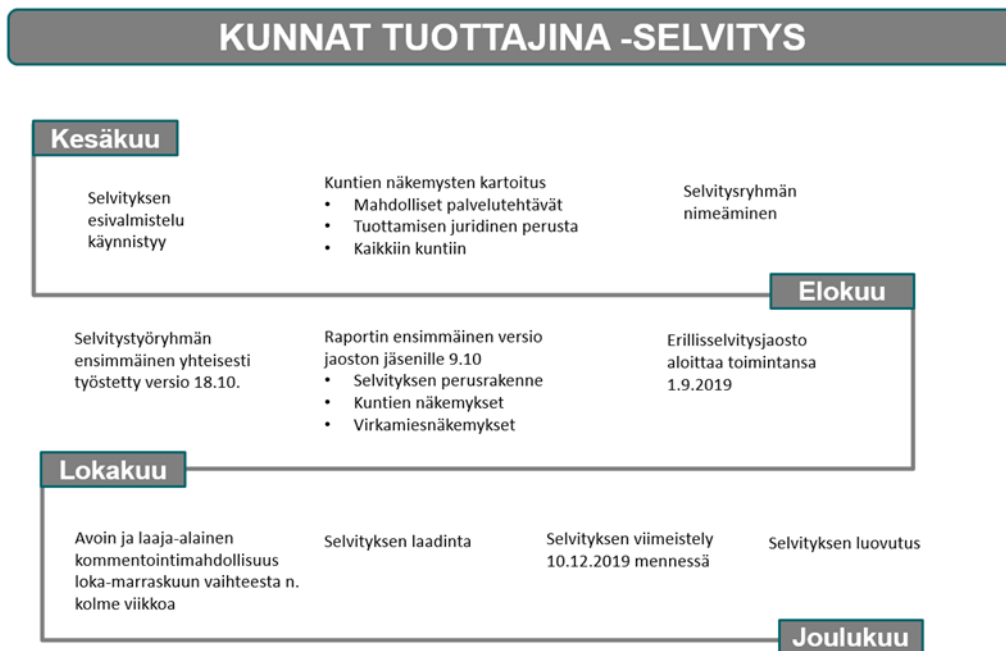
Tekninen siht.

Emmi Korkalainen, projektisihteeri, STM

Jaosto kokoontui selvitystyön aikana kaksi kertaa ministeriössä sekä kolme kertaa etäyhteyksiä hyödyntäen. Lisäksi 18.11.2019 järjestettiin avoin verkkolähetys selvitystyöstä sekä selvitysraporttiluonnoksesta.

1.2 Selvitystyö eteneminen

Selvityksen valmistelu käynnistettiin kesällä 2019 sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä valmistellulla esiselvityksellä, joka kartoitti kuntien näkemyksiä aiheesta. Selvityksen valmistelua jatkettiin siten, että sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet yhdessä asetetun erillisselvitysjaoston kanssa työstivät selvitysluonnoksen, joka julkaistiin kommentoitavaksi marraskuun 2019 alussa. Kommentoinnin tarkoituksena oli kartoittaa näkemyksiä laajalti niin kuntakentältä kuin muiltakin sidosryhmiltä. Erillisselvityksestä ei aikataulusyistä järjestetty erikseen lausuntokierrosta. Selvityksen perusteella mahdollisesti linjattavista ratkaisuista on mahdollista lausua sote-uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen lausuntokierroksen yhteydessä.



Kuvio 1. Kunnat tuottajina erillisselvityksen aikataulutus ja työsuunnitelma

Virkamiesvalmistelussa selvitettiin juridisten reunaehtojen puitteissa mahdolliset eri variaatiot kuntien roolista toimia palveluntuottajina. Selvitysluonnoksessa esiteltiin neljä mahdollista perusmallia kuntien toimia sote-palvelujen tuottajina:

1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.
2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltäviä palveluja.
3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana.
4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella.

Selvitystä lukiessa on huomioitava, että mallien numerointi oli erilainen kesän ja syksyn kyselyissä.

1.3 Kuntanäkemys kyselyistä

Selvityksen alkuvaiheessa kunnille tehtiin esiselvityksenä kysely kartoittamaan kuntien näkemyksiä mahdollisuudesta toimia sote-palveluiden tuottajina. Kysely toteutettiin strukturoidulla lomakkeella, joka mahdollisti myös vapaan kommentoinnin. Kyselyllä selvitettiin kuntien näkemyksiä mahdollisiin tuotettaviin palvelutehtäviin sekä mahdollisen tuottamisen juridinen perusta (velvollisuus/oikeus/mahdollisuus) perusteluineen. Kysely lähetettiin kaikkiin kuntiin 11.7.2019 ja viimeinen palautuspäivä oli 30.8.2019. Kuntien pyynnöstä vastausaikaa jatkettiin 13.9.2019 saakka, jonka jälkeen kyselyn vastaukset koottiin yhteen.

Toinen kysely kunnille ja muille sidosryhmille järjestettiin 8.11. – 29.11.2019, jolloin kommentointikierroksella oli selvitystyöryhmän valmisteleva selvitysluonnos. Kommentointikierroksella toivottiin erityisesti näkemyksiä kunkin mallin vaikutuksista mm. kunnan ja maakunnan rooliin sekä nykyisten palveluntuottajien toimintaan. Lisäksi kyselyssä tarkennettiin palveluja ja toimintoja, joiden tuottamiseen kunnissa oli kiinnostusta.

Kyselyyn liittyvillä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävillä tarkoitettiin erityisesti niitä kunnan tehtäviä, jotka liittyvät kunnan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon lakisääteisiin tehtäviin. Niitä ei tule sekoittaa yleisesti muihin kunnan alueeseen ja asukkaisiin liittyviin, yleisesti hyvinvointia ja kestäväää kehitystä sekä terveyttä ja sosiaalista turvallisuutta edistäviin tehtäviin tai toimiin, joita kunnalla myös on vastuullaan (kuten asuntopolitiikkaa, liikuntapalveluja tai kirjastoja). Selvityksessä tarkoitettujen terveyden edistäminen on osa kansanterveystyötä ja sen merkitystä painotetaan terveydenhuoltolaissa tietyjen lakisääteisten tehtävien osalta. Vastaavasti sosiaalihuollon perustehtävänä on edistää ja ylläpitää hyvinvointia ja sosiaalista turvallisuutta ja näitä edistetään tietyillä, sosiaalihuoltolaissa määritellyillä tehtävillä.

1.3.1 Kuntien näkemys lähtötilanteesta

Kyselyn kysymykset pohjautuivat nykyisen kuntalain ja edellisellä hallituskaudella kaatuneen sote- ja maakuntauudistuksen maakuntalakiehdotuksen sääntelyyn siitä, että tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva taho vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

1. yhdenvertaisesta saatavuudesta;
2. tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
3. tuottamistavasta;
4. tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;

5. viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Lisäksi järjestämisvastuussa oleva taho päättää palvelujen järjestämisestä koskevasta yhteistoiminnasta lain asettamissa rajoissa ja vastaa tehtävien rahoituksesta valtion rahoituksen puitteissa. Silloinkin, kun järjestämisvastuussa oleva taho hankkii palveluja muilta tuottajilta, sillä säilyy vastuu palveluista ja sen tulee ohjata ja valvoa palvelutuotantoa. Jatkossa järjestämisvastuussa sote-palveluista olisi siis hallitusohjelman kirjausten mukaisesti maakunta.

Kyselyssä kysytyt tuottamisvaihtoehdot olivat seuraavat:

- Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa määriteltyjen kriteerien perusteella tai tietyissä laissa määritellyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista palveluntuottajana. Maakunta rahoittaisi palveluja laissa säädettyjen kriteerien perusteella. (Kysymys 1)
- Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan harkinnan ja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella. Korvaus määräytyisi sopimuksen perusteella. (Kysymys 2)
- Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltyjä palveluja ja korvauksen perusteesta säädettäisiin lailla. (Kysymys 3)
- Kunnalla olisi oikeus (yleisen toimivallan perusteella) tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan ilman, että maakunta määrittäisi sen palvelutuotantoa tai maksaisi sille korvausta. (Kysymys 4)

Kyselyyn vastasi 183 kuntaa, joka on 62 % kunnista. Näiden kuntien alueella asuu n. 84 koko maan väestöstä. Kuntakokoluokittain vastaajat jakautuivat seuraavasti:

alle 5 000 as.	n=61	vastausprosentti n. 49
5 001 - 10 000 as.	n=46	vastausprosentti n. 62
10 001 -20 000 as.	n=29	vastausprosentti n. 71
20 001 - 50 000 as.	n=28	vastausprosentti n. 80
50 001 - 100 000 as.	n=10	vastausprosentti n. 83
yli 100 000 as.	n=9	vastausprosentti 100

Suurin osa kunnista halusi kunnille oikeuden/mahdollisuuden toimia sote-palveluiden tuottajina, mutta vastausten perusteella suurin osa kunnista ei kuitenkaan todennäköisesti käyttäisi tätä mahdollisuutta. Tapa miten oikeus/mahdollisuus toteutettaisiin, vaikuttaa huomattavasti kuntien halukkuuteen tuottaa palveluita. Varsin vahva näkemys oli, että velvoittavaa lainsäädäntöä ei haluta.

Keskeiset perustelut, miksi vastaajien mukaan kunnilla tulisi olla tämänkaltainen oikeus palveluiden tuottamiseen, liittyivät kuntien itsehallintoon ja kuntien itsemääräämisoikeuteen. Kunnat näkivät, että heille on annettava mahdollisuus itse päättää oikeudesta palveluiden tuottamiseen. Toisaalta korostettiin, että alueiden ja kuntien erilaisuus vaatii erilaisia ratkaisuja myös tuottamisen osalta. Erityisesti kuntien rooli hyvinvointipalveluissa sekä yhdyspinta-kysymys nousivat kuntien vastauksissa esiin.

Keskeiset perustelut, miksi kunnilla ei tulisi olla oikeutta palvelujen tuottamiseen, liittyivät vastaajien mukaan järjestämisvastuun siirtoon. Mikäli kunnilla olisi ilman maakunnan suostumusta oikeus palveluiden tuottamiseen, syntyisi epäselvyyksiä järjestämisvastuun kokonaisuudesta sekä järjestelmän tavoitteiden toteutumisesta. Myös tämän kautta mahdollisesti syntyvän järjestelmän sekavuus herätti epäilyjä. Vastaajat myös epäilivät integraation toteutumista sekä eriarvoisuuden kasvua kuntalaisten välillä.

Kyselyssä selvitettiin myös, mitä palveluita vastaajat katsoivat kuntien tarkoituksenmukaiseksi tuottaa. Sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon osalta eniten kannatusta saivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät tehtävät. Lisäksi kuntien ja muodostuvien maakuntien keskeinen yhdyspinta sivistyksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien välillä nousi vastauksissa vahvasti esiin. Kokonaisuudessaan sosiaalihuollon tehtävät koettiin hieman enemmän tarkoituksenmukaisina tehtävinä kuntien tuottamisessa kuin terveydenhuollon tehtävät.

Palvelu	n	Prosentti
Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen (SHL 9§)	113	75,3 %
Kuntouttavaa työtoimintaa (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta)	97	64,7 %
Oppilas- ja opiskeluhuollon kuraattoritoimintaa (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki)	88	58,7 %
Palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi (SHL 10§)	81	54,0 %
Perhetyötä (SHL 18§);	64	42,7 %
Kotipalvelua (SHL 19§);	59	39,3 %
Liikkumista tukevia palveluja (SHL 23§);	59	39,3 %
Sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta (Sosiaalihuoltolaki, SHL 6§)	56	37,3 %
Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen (SHL 8§)	54	36,0 %
Kotihoitoa (SHL 20§);	53	35,3 %
Asumispalveluja (SHL 21§);	53	35,3 %
Sosiaalista kuntoutusta (SHL 17§);	42	28,0 %
Kasvatus- ja perheneuvontaa (SHL 26§);	41	27,3 %
Sosiaaliohjausta (SHL 16§);	40	26,7 %
Rakenteellinen sosiaalityö (SHL 7§)	35	23,3 %
Sosiaalityötä (SHL 15§);	34	22,7 %
Päihdetyötä (SHL 24§);	28	18,7 %
Kaikkea edellä olevaa	26	17,3 %
Mielenterveytyötä (SHL 25§);	24	16,0 %
Vammaispalveluja (Kehitysvammalain ja vammaispalvelulain perusteella annettavat palvelut). Voit tarkentaa, mitä vammaispalveluja?	22	14,7 %
Lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaa (SHL 27§);	20	13,3 %

Kuvio 2: Mitä palveluita katsotte tarkoituksenmukaiseksi kuntien tuottaa? Sosiaalihuolto

Palvelu	n	Prosentti
Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen kunnassa (Terveystieteiden laaki, TervHL 12§)	109	78,99 %
Kouluterveydenhuolto (TervHL 16§)	72	52,17 %
Neuvolapalvelut (TervHL 15§)	53	38,41 %
Terveystieteiden laaki ja terveystieteiden laaki (TervHL 13§)	51	36,96 %
Kotisairaanhoidon palvelut (TervHL 25§)	47	34,06 %
Opiskeluterveydenhuolto (TervHL 17§)	46	33,33 %
Avosairaanhoidon palvelut: yleislääketieteen alaan kuuluva (TervHL 24§) a) yleislääketieteen alaan kuuluva, terveydenhuollon ammattihenkilön suorittama, sairauksien tutkimus, toteaminen ja hoito sekä näihin kuuluvat laboratorio- ja kuvantamispalvelut ja kuntoutustarpeen arviointi	39	28,26 %
Suun terveydenhuolto (TervHL 26§)	38	27,54 %
Sairaanhoidon palvelut: yleislääketieteellisen vuodeosaston, (TervHL 24§)	30	21,74 %
Mielenterveydenhuolto (TervHL 27§)	30	21,74 %
Päihdetyö (TervHL 28§)	30	21,74 %
Avosairaanhoidon palvelut: muu kuin yleislääketieteen alaan kuuluva, (TervHL 24§) a) muu kuin yleislääketieteen alaan kuuluva, terveydenhuollon ammattihenkilön suorittama, sairauksien tutkimus, toteaminen ja hoito sekä näihin kuuluvat laboratorio- ja kuvantamispalvelut ja kuntoutustarpeen arviointi;	29	21,01 %
Työterveyshuolto (TervHL 18§)	27	19,57 %
Ympäristöterveydenhuolto (TervHL 21§)	25	18,12 %
Seulonnot (TervHL 14§)	24	17,39 %
Lääkinnällinen kuntoutus (TervHL 29§)	23	16,67 %
Kaikkea edellä olevaa	18	13,04 %
Jotain muuta, mitä?	13	9,42 %
Ensihoito, (TervHL 39)	10	7,25 %

Kuvio 3: Mitä palveluita katsotte tarkoituksenmukaiseksi kuntien tuottaa? Terveystieteiden laaki

Kyselyn yhteydessä oli myös mahdollisuus yleisellä tasolla kommentoida kuntien roolia palveluiden tuottajina ja 105 kuntaa hyödynsi mahdollisuutta. Vastauksissa korostui paitsi kyselyn varsinainen teema, myös muita yleisiä uudistukseen liittyviä teemoja. Yleisimmät kommentit koskivat seuraavia aiheita:

- Uudistus pitää saada aikaiseksi
 - Ilman laajapohjaisen maakuntamallin toteuttamista on hyvin epätodennäköistä, että kunnat selviävät tulevista velvoitteistaan. Saumaton ja yhdenmukainen yhteistyö maakunnan ja kuntien kesken on työssä onnistumisen ehdoton edellytys.
- Lähipalvelut tulee huomioida ja turvata uudistuksessa
 - Kunnat tarvitsevat leveämpiä hartioita sote-palveluiden tuottamiseen. Lähipalvelut ovat kuitenkin kunnille hyvin tärkeitä, joten ne pitäisi turvata. Kunnille pitää mahdollistaa tuottajarooli ja mahdollisuus vaikuttaa omiin lähipalveluihin. On huomioitava, että nämä ovat myös lähityöpaikkoja ja mahdollisuuksia yrittäjyydelle.

- Kuntien roolia palveluiden tuottajina ei voi vielä arvioida
 - Kuntien rooliin sote-palvelujen tuottajina voidaan ottaa kantaa vasta sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuuden ja lainsäädännön valmistelu etenee ja tiedetään, millaista mallia nykyinen hallitus tulee esittämään.
- Kuntien erilaisuuden huomioiminen kokonaisuudessa
 - Tulee mahdollistaa erilaisten järjestämis- ja tuottamisratkaisujen toteuttaminen eri puolella Suomea. Ei ole olemassa yhtä kaikkialla toimivaa ratkaisua.
- Nykyisten rakenteiden huomioiminen ja kunnallinen itsehallinto
 - Nykyisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää uudistuksessa ja mahdollistaa kuntien ja kuntayhtymien rooli palveluntuottajina. Perustuslain mukaan kunnilta ei voi kieltää palvelujen tuottamista omalla verorahoituksellaan.

Kyselyn tuloksia mallikohtaisesti on esitelty selvityksessä kunkin mallin kohdalla. Lisäksi tiivistys kyselyn tuloksista on selvityksen liitteenä.

1.3.2 Kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset selvitysluonnokseen

Syksyn (8.11.-29.11.2019) kommentointikierrokseen tuli yhteensä 103 vastausta, joista kuntia oli 60 ja muita kuntatoimijoita (kuntayhtymiä, sairaanhoitopiirejä) 10. Muita vastaajia oli 33. Vastaajien määrä jäi sen verran alhaiseksi, että esim. kuntakoluukittaista tarkastelua ei pystytty tekemään. Näin ollen vastauksissa on eroteltu vain kunnat (ja kuntatoimijat) sekä muuta vastaajat.

Kommentointikierroksella olleessa selvitysluonnoksessa olleet neljä mallia olivat samat kuin esiselvityksessä kysytyt, tosin mallien järjestystä oli selvitysluonnokseen muutettu. Mallit olivat:

1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.
2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määritellyjä palveluja.
3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädettyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana.

4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella.

Kommentointikierroksella toivottiin erityisesti näkemyksiä kunkin mallin vaikutuksista mm. kunnan ja maakunnan rooliin sekä nykyisiin palveluntuottajiin. Lisäksi toivottiin näkemyksiä eri tehtävien kuntatuottajuuden mahdollisuuksista. Seuraavassa on kuvattu keskeiset vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan sekä näiden keskinäisiin suhteisiin sekä mallin vaikutukset muihin palveluntuottajiin. Vaikutuksia on vielä tarkemmin kuvattu kunkin mallin osalta luvussa 3.

Kommentointikierroksella pyydettiin järjestö- ja yritystoimijoiden näkemyksiä mallien vaikutuksista alueille ja tuottajien välisiin suhteisiin (muut vastaajat, 33kpl). Koko erillisselvityksen osalta vastauksissa korostui näkemys siitä, että valitun mallin tulisi olla järjestämis- ja ohjausvastuun osalta selkeästi rajattu kokonaisuus. Vastauksissa korostui näkemys, että järjestämisvastuullisella toimijalla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus ohjata sote-palveluiden kokonaisuutta. Tämä nähtiin edellytyksenä sille, että sote-uudistukselle kansallisesti asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Kaikkien selvitysluonnoksessa esitettyjen mallien osalta olennaisena nähtiin kilpailuneutraliteetin toteutuminen tuottajien kesken. Vastauksissa kannettiin myös huolta osaavan henkilöstön riittävydestä, jos keskenään kilpailevien tuottajien määrä kasvaisi nykyisestä. Erityisinä kysymyksinä valittavan mallin kohdalla nähtiin kielellisten oikeuksien toteutuminen sekä useiden palveluiden piirissä olevien henkilöiden aseman huomioiminen.

Useissa vastauksissa korostettiin, että selvityksen keskeneräisyyden ja hallituksen sote-järjestämislain puuttumisen vuoksi erillisselvitysluonnoksessa esitettyihin malleihin ei voida vielä ottaa kantaa. Ongelmana nähtiin esimerkiksi se, että vastausvaiheessa ei voitu määritellä maakuntien järjestämisvastuun piiriin tuotavia palveluita eikä rahoituksen kokonaisuutta. Kansallisia vaikutusarviointeja toivottiinkin tehtäväksi myös tehtäväkokonaisuuksittain.

Malli 1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.

Sekä kunta- että muista vastaajista suurin osa (molemmissa luokissa yli 70 % vastaajista) kannatti, että kunnilla olisi oikeus palveluiden tuottamiseen. Vaikutukset kunnan toimintaan nähtiin enemmän positiivisina kuin negatiivisina, mutta vaikutukset maakunnan toimintaan sekä maakunnan ja kunnan keskinäisiin suhteisiin hieman enemmän negatiivisina kuin positiivisina. Mallin vaikutukset muihin palveluntuottajiin riippui vastaajasta. Kuntavastaajat näkivät vaikutukset enemmän positiivisina kuin muut vas-

taajat. Samoin mallin vaikutukset palveluntuottajien keskinäisiin suhteisiin ja kunnan/maakunnan ja palveluntuottajan suhteisiin nähtiin useammin negatiivisina kuin positiivisina.

Malli 2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määritellyjä palveluja.

Sekä kunta- että muista vastaajista suurin osa (molemmissa luokissa n. kaksikolmasosaa vastaajista) ei kannattanut kunnille annettavaa velvollisuutta palveluiden tuottamiseen. Mallin vaikutukset kaikkiin toimijoihin ja toimijoiden välisiin suhteisiin nähtiin enemmän negatiivisina kuin positiivisina.

Malli 3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana.

Mallin kohdalla vastaajien näkemykset erosivat toisistaan. Kuntavastaajista vajaat kaksi kolmasosaa kannatti mallin mukaista oikeutta kunnille palvelujen tuottamiseen, kun taas muista vastajista lähes kolme neljäsosaa vastusti oikeutta. Myös mallin arvioitua vaikutukset erosivat toisistaan. Mallin arvioitiin vaikuttavan kunnan toimintaan positiivisesti, mutta kaikkiin muihin toimijoihin sekä toimijoiden välisiin suhteisiin negatiivisesti.

Malli 4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella.

Malli oli selkeästi suosituin. Kuntavastaajista yli 90 prosenttia piti mallin mukaista mahdollisuutta sopia palveluiden tuottamisesta kunnan ja maakunnan välillä suotavana. Myös muista kuin kuntavastaajista yli 80 oli tätä mieltä. Myös mallin vaikutukset arvioitiin kaikkiin toimijoihin ja toimijoiden välisiin suhteisiin nähden positiivisiksi. Esi-merkiksi mallin vaikutuksia kuntien toimintaan yli 60 % vastaajista piti positiivisina.

2 Oikeudelliset reunaehdot

2.1 Järjestämisvastuun ja tuottamisen rajat

Kuntalaissa ja rauenneessa maakuntalakiehdotuksessa on määritelty, mitä tarkoitetaan järjestämisellä ja tuottamisella.

Järjestämisvastuulla tarkoitetaan, että järjestämisvastuussa oleva taho vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

1. yhdenvertaisesta saatavuudesta;
2. tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
3. tuottamistavasta;
4. tuottamisen valvonnasta;
5. viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä sekä
6. rahoittamisesta.

Tuottamisvastuulla tarkoitetaan sitä vastuuta palveluista, josta on sovittu järjestäjän tuottajan välisessä sopimuksessa. Järjestäjä ei voi kuitenkaan siirtää järjestämisvastuuseensa kuuluvia velvoitteita tuottajalle. Lisäksi yksityiselle tuottajalle voi siirtää julkisen hallintotehtävän vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.

2.2 Perustuslain reunaehdot

Kuntatuottajuuden osalta arvioitavat perustuslain kohdat ovat seuraavat:

- PL 2 §:n kansanvaltaisuus
- PL 6 §, 19 §, 22 § yhdenvertaisuus ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen
- PL 17 § kielelliset oikeudet ja
- PL 121 § kunnallinen itsehallinto

Koska toimeksiannossa on kyse nimenomaan kuntatuottajuudessa ei jäljempänä ole tarkasteltu perustuslain PL 124 §:ää eli julkisen hallintotehtävän siirtoa muulle kuin viranomaiselle.

2.2.1 Kansanvaltaisuus ja maakunnan itsehallinto

Koska maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttäisi vaaleilla valittu maakuntavaltuusto toteutuisi perustuslain kansanvaltaisuusedellytys kuntatuottajuusmalleissakin lähtökohtaisesti. Jos kuitenkin laissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta antaa sote-palvelujen tuotanto kunnille, kaventaisi se maakunnan mahdollisuuksia itsehallintonsa perusteella päättää palvelutuotannon organisoimisesta.

Jos kunta voisi tuottaa palvelut omassa organisaatiossaan, toteutuisi kansanvaltaisuus sekä maakunta- että kuntatasolla. Jos tehtävä katsotaan EU-kilpailuoikeuden alaiseksi taloudelliseksi toiminnaksi, kuntatuottajuus edellyttäisi lähtökohtaisesti kuitenkin toiminnan yhtiöittämistä. Tällöin kunta voisi ohjata toimintaa vain omistajaohjauksen perusteella. Jäljempänä on kohdassa 2.3. kuvattu tarkemmin EU-oikeuden asettamia reunaehtoja.

2.2.2 Kunnallinen itsehallinto

Kuntatuottajuutta on tarkasteltava myös perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat

- kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon
- kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla
- kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla
- kunnilla on verotusoikeus.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään katsonut, että kunnallinen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluu myös kunnan yleinen toimiala sekä rahoitusperiaatteen toteutuminen annettaessa kunnille tehtäviä lailla (PeVM 25/1994 vp).

Kunnan yleinen toimiala

Kunnan yleisellä toimialalla tarkoitetaan kunnan mahdollisuutta ottaa tehtävä hoidettavakseen omalla päätöksellään. Kunnan yleisen toimialan on katsottu rajaavan myös kunnan yhtiömuodossa harjoittamaa tehtävää.

Kunnan yleistä toimialaa ei ole määritelty perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä, vaan yleisen toimialan rajoitusperiaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja kirjallisuudessa. Näitä ovat yleisten hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi

muun muassa tehtävän paikallisuus, hallinnon toissijaisuus, työnjako muiden viranomaisten kesken sekä puhtaasti kaupallisen tai teollisen toiminnan kieltö.

Perustuslakivaliokunta otti edellisenä vaalikautena kantaa maakunta- ja soteuudistusta koskevassa esityksessä (HE 15/2017 vp) olleeseen sote-järjestämislakiehdotuksen säännökseen, jossa kuntia kiellettiin tuottamasta muita kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä sote-palveluja. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017) perustelujen mukaan kiellon tarkoituksena oli selkeyttää erityisesti tehtävänjakoa maakunnan ja kunnan välillä sekä estää julkisten toimijoiden kesken epätarkoituksenmukainen kilpailu palvelujen tuotannossa. Eduskuntakäsittelyssä esitettiin, että varsinkin isojen kaupunkien resurssien ja osaamisen jääminen kuntiin vaarantaisi usealla alueella maakunnan mahdollisuudet turvata riittävä oma tuotanto. Lisäksi uudistuksen henkilöstön ja irtaimen omaisuuden siirtoa koskevien säännöksiin vuoksi kuntatuottajuuden mahdollistaminen olisi tarkoittanut, että kuntien pitäisi investoida uudestaan palvelutuotannon edellyttämään infraan. Kuntatalouden näkökulmasta mittavaan tuotantoon liittyisi myös kunnalle riskejä. Tämän perusteella kunnan tuottaja-aseman avaaminen ei siis nähty tarkoituksenmukaiseksi.

Eduskuntakäsittelyssä vedottiin lisäksi yleisen toimialan rajoitusperiaatteisiin, joiden mukaan kunnalle ei kuuluisi puhtaasti kaupallisen toiminnan harjoittaminen eikä hallinnon toissijaisuusperiaatteenkaan kannalta oikeus olisi perusteltu. Koska aiempaan uudistukseen liittyi vahvasti valinnanvapauden lisääminen, kunnan tuottamismahdollisuudessa olisi ollut kyse kaupallisesta toiminnasta vähintään valinnanvapausjärjestelmässä.

Maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan ensimmäisessä lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) katsottiin, että tuottajarajausta on kunnallista itsehallintoa rajoittavana sääntelynä arvioitava uudelleen. Perustuslakivaliokunnan jälkimmäisessä lausunnossa (PeVL 65/2018) katsottiin, ettei sosiaali- ja terveysvaliokunta ole mietinnössään toteuttanut perustuslakivaliokunnan esittämää perustuslakiin tukeutuvaa huomiota eikä ole esittänyt hyväksyttävää perustelua kannalleen. Perustuslakivaliokunta piti esitettyä perustelua vain osittain riittävänä. Valiokunnan mielestä tällaiset siirrot eivät perustele sitä, etteikö kunta voisi tulevaisuudessa harkita yleisen toimialansa puitteissa päättää alkaa tuottaa joitain palveluita esimerkiksi verotusoikeutensa puitteissa keräämin resurssein. Valiokunnan kanta viittaa siten siihen, että kieltö tarvitsisi tuekseen vahvemmat perustelut. Lisäksi on huomioitava, että valiokunnan kannanotto oli tehty malliin, jossa tuottajuus perustui lähtökohtaisesti monituottajamallille. Professorit Kaarlo Tuori ja Tuomas Ojanen ovat tulkinneet valiokunnan lausuntoa siten, ettei kuntien mahdollisuutta tuottaa palveluja voida sulkea pois. Kunnille olisi siten annettava mahdollisuus tuottaa sote-palveluja.

Huomionarvioista perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kuitenkin se, että siinä viitataan nimenomaan tulevaan mahdolliseen kuntatuottajuuteen.

Kunnan mahdollisuus tuottaa yleisen toimialan perusteella sote-palveluja tarkoittaa lähtökohtaisesti, että kunta voi siis vähintään tuottaa omalla rahoituksellaan sote-palveluja eli mahdollisia lisäpalveluja.

Kuntatuottajuuden osalta on perustuslakiasiantuntijoiden lausuntojen perusteella perusteltua poistaa lakiehdotuksessa aiempi nimenomainen kielto tuottaa sote-palveluja. Tämän lisäksi on myös muita vaihtoehtoja säätää kuntatuottajuudesta. Jos kuntatuottajuudesta säädettäisiin nimenomaisesti kunnan oikeutena tai velvollisuutena tarkoitaisi tämä, että yleisen toimialan näkökulmasta olisi syytä linjata, voisiko kunnalla olla mahdollisuus tuottaa palvelut koko alueen väestölle. Kunnan yleisen toimialan rajoitusperiaatteisiin kuuluvan paikallisuusperiaatteen perusteella kunnan toiminnan tulee vastata ensisijassa asukkaiden tarpeita. Yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta toiminnan rajaaminen vain omille asukkaille on ongelmallinen. Jo voimassa olevan terveydenhuoltolain perusteella on jo mahdollista hakeutua hoitoon laissa säädettyjen reunaehtojen rajoissa toisen kunnan palveluihin (terveydenhuoltolaki 47-50 §) ja kunnan on tuotettava palvelut yhdenvertaisesti asiakkaan kotikunnasta riippumatta. Tässä vaiheessa terveydenhuoltolakiin ei ole kaavailtu muutoksia.

Tehtävänanto lailla ja rahoitusperiaate

Jos tehtävä halutaan antaa kunnille pakolliseksi tehtäväksi, asiasta on kunnallisen itsehallinnon perusteella säädettävä lailla. Tässä yhteydessä on säädettävä myös kunnan oikeudesta rahoitukseen siten, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään (rahoitusperiaate). Rahoitusperiaatteen pitää toteutua sekä valtakunnallisella tasolla että yksittäisen kunnan tasolla. Rahoitusperiaate kytkeytyy kunnan oikeuteen päättää taloudestaan.

Hallituksen linjauksen mukaan maakunnalla olisi järjestämisvastuu palveluista. Maakunta määritteli järjestämisvastuunsa perusteella palvelujen keskeisen sisällön. Maakunnan päätöksellä tarkennettaisiin siten olennaisesti lailla säädettyjä palveluita. Jos kunnalle säädettäisiin velvollisuus tuottaa joitain palveluja, olisi maakunnan päätösvalta ilmeisesti ristiriidassa lailla säättämisen vaatimuksen kanssa tai ainakin kyseessä tulisi olla sellainen tehtävä, jonka sisällöstä on tarkkaan säädetty lailla eikä tehtävään liittyisi maakunnan harkintavaltaa. Jos kunnilla olisi oikeus tuottaa palveluja, lailla säättämisen ongelmaa ei olisi, koska silloin kunta voisi harkita, haluaako se tuottaa palveluja.

2.2.3 Perusoikeuksien toteutuminen (sosiaali- ja terveydenhuolto, yhdenvertaisuus)

Hallitusohjelman linjauksen mukaan järjestämisvastuu on maakunnilla, joten niillä on oltava riittävät voimavarat vastata palveluvelvoitteestaan. Kuntatuottajuutta on siten arvioitava siitä näkökulmasta, miten se vaikuttaisi maakunnan kykyyn järjestää palveluja. Sote-uudistuksen keskeinen lähtökohta on se, että järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnalle. Siirtoa perustellaan sillä, että järjestämisvastuu olisi nykyistä laajemmilla kokonaisuuksilla, jotta palvelutarpeeseen kyetään vastaamaan laadukkaammin ja kustannusvaikuttavammin. Tämä tarkoittaa samalla myös sitä, että yhdenvertaisuus turvataan laajemmissa kokonaisuuksissa ja laajemmilla alueilla, kun yhdellä maakunnallisella järjestäjällä olisi vastuu kohdentaa osaamista sekä rahoitusta ja voimavaroja koko alueen väestölle yhdenvertaisesti. Kuntatuottajuusmallista riippuen kuntien velvollisuus, oikeus tai mahdollisuus tuottaa palveluja samalla alueella voisi heikentää maakunnan mahdollisuuksia huolehtia järjestäjälle kuuluvasta yhdenvertaisten palvelujen turvaamisvelvoitteesta.

Kuntatuottajuus voi lähtökohtaisesti sisältää riskin palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun suhteen myös silloin, jos kuntatuottajuus perustuisi maakunnan kanssa tehtävään sopimukseen. Mahdollisen kuntatuottajuuden kautta luotaisiin, josain määrin mallista riippuen, maakunnan sisäiseen päätöksentekoon kannuste vaikuttaa palvelujen tuottamista koskevaan päätöksentekoon esimerkiksi siten, että kuntien välillä ja kuntien sisällä palvelut toteutuisivat tosiasiassa eri tavoin.

Viime vaalikauden maakunta- ja soteuudistukseen liittyvässä valinnanvapauslakiehdotuksessa (HE 47/2017) ehdotettiin, että maakunnan olisi tullut yhtiöittää oma tuotantonsa. Esitys korvattiin uudella esityksellä (HE 15/2018), jossa yhtiöittämisestä luovuttiin. Näiden osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti kummankin esityksen osalta lausunnossaan (PeVL 26/2017 ja 65/2018 vp) huomiota siihen, että maakunnalla oli oltava sellainen palvelutuotantotaso ja valmius, että se kykenee kaikissa tilanteissa asianmukaisesti turvaamaan sote-palveluiden riittävän saatavuuden sekä tarvittaessa välittömästi korvaamaan puuttuvan palvelutuotannon tilanteissa, joissa palvelut vaarantuvat. Yhtiöittämisvelvollisuuden se katsoi olevan ristiriidassa perustuslain julkisen vallan perusoikeuksia koskevan turvaamisvelvoitteen kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon, että uudistukseen liittyi valinnanvapausjärjestelmä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on merkitystä eri vaihtoehtojen tarkastelussa, jos kunnan palvelutuotannon osuus maakunnan palveluista olisi merkittävä tai laaja taikka kunnan olisi yhtiötettävä palvelutuotanto EU-valtiontukisäännöksiä perusteella

ja tehtävänhoito olisi laajaa. Jos kunnan palvelutuotannon osuus olisi merkittävä tai laaja taikka koskisi palveluita, joissa kuntatuottajuus tai ulkoistus voisi vaarantaa maakunnan kyvyn tuottaa palveluja, olisi perustuslakivaliokunnan lausunnolla myös merkitystä. Jos kunnan velvollisuudesta tuottaa ei olisi säädetty, olisi tällöinkin riskinä, että kunta voisi lopettaa palvelutuotannon. Riski korostuisi eritoten silloin, jos kuntatuottajuus voisi merkitä, että kunnat voisivat lopettaa palvelutuotannon niin halutesaan. Tällöin voisi käytännössä syntyä tilanteita, jossa maakunta ei pystyisi järjestämään korvaa palvelutuotantoa tai ainakin sellaiseen sisältyisi palvelujen saatavuuden turvaamiseen liittyviä riskejä.

2.2.4 Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkittamis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Kansalliskielet

Kielilaissa (423/2003) täsmennetään perustuslaissa turvattuja suomen ja ruotsin kieltä koskevia kielellisiä oikeuksia. Laki on yleislaki ja kielellisistä oikeuksista säädetään myös erityislainsäädännössä.

Kielilain mukaan viranomaisen kielelliset velvollisuudet on pääosin kytketty kunnan kielelliseen jaotukseen. Tulevien maakuntien kielellinen asema määräytyy siten myös sen alueen kuntien kielellisen aseman perusteella. Kunnan kielellisestä asemasta säädetään valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi. Kunta on asetuksella säädettävä kaksikieliseksi, jos kielivähemmistön määrä on vähintään kahdeksan prosenttia tai vähintään 3000 asukasta. Lisäksi kaksikielistä kuntaa ei voi säätää yksikieliseksi, jos vähemmistön osuus ei ole laskenut alle kuuteen prosenttiin tai 3000 henkilöön.

Kielilain yleisten periaatteiden mukaan maakunta olisi kaksikielinen, jos sen alueella on yksikin kaksikielinen kunta tai erikielisiä yksikielisiä kuntia.

Kielellisten oikeuksien toteutumisen osalta on huolehdittava lainsäädännössä siitä, etteivät kielelliset oikeudet kavennu siinä tilanteessa, jos palvelut tuottaisi yksikielinen

kunta kaksikielisen maakunnan sijaan. Siltä osin kuin kunnille säädettäisiin velvollisuus tai nimenomainen oikeus, on huolehdittava siitä, etteivät kielelliset oikeudet ka-
vennu. Kielilain yleisten säännösten perusteella maakunnan tulisi sopimusperusteis-
sessa tuottamisessa huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta (kielilaki 25 §).

Kieli on yhtenä kriteerinä palveluntuottajien kanssa tehtävissä hankintasopimuksissa. Jos julkinen hallintotehtävä annetaan yksityisen toimijan hoidettavaksi, viranomaisen on kielilain 25 §:n mukaan varmistettava, että palvelu toimii samalla tavoin kuin viran-
omaisen hoitamana. Kilpailuttaes-
saan palvelujaan on kaksikielisen viranomaisen sen
vuoksi varmistettava hankintamenettelyn yhteydessä, että hankinnan tulos, ostettu
palvelu, toimii sekä suomeksi että ruotsiksi.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja
muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saame-
laisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Saamen kielilaissa määritellään ne viranomaiset, joiden toimintaan lakia sovelletaan. Tähän viranomaislistaan lisättäneen tuleva saamelaisten kotiseutualueen käsittävä
maakunta. Voimassa olevan lain mukaan lakia sovelletaan Enontekiön, Inarin, Sodan-
kylän ja Utsjoen kuntien toimielimiin sekä sellaisten kuntayhtymien toimielimiin, joissa
joku näistä kunnista on jäsenenä.

Kuntatuottajuudessa saamen kielilain velvollisuudet on otettava huomioon ja varmis-
tettava säädösperusteisesti ainakin silloin, jos säädetään velvollisuudesta tuottaa pal-
veluja.

2.3 Kuntalaki ja yhtiöittämisvelvollisuus

Aiempaan kuntalakiin otettiin vuonna 2013 säännökset kunnan toiminnasta kilpailuti-
lanteessa markkinoilla. Samat säännökset otettiin käytännössä myös uuteen kuntala-
kiin (410/2015). Säännöksiä tarkoituksena oli poistaa kuntien toimintaan liittyvät EU-
valtiontukisäännöksiin liittyvät ongelmat. Kuntien toimiessa kilpailutilanteessa markki-
noilla niiden toimintaan liittyi EU-valtiontukisäännöksiä vastaisia tukielementtejä
(konkurssisuoja ja veroedut). Säännöksiä taustalla oli EU:lle tehty kantelut ensin
valtion osalta Destia -liikelaitoksen ja myöhemmin Helsingin kaupungin Palmia -liike-
laitoksen osalta.

Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee yhtiöittää tehtävä. Kuntalaissaavataan ”kilpailutilanne markkinoilla” määrittelemällä, mitä ainakin katsotaan hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla sekä sulkemalla pois tehtäviä, joita ei ainakaan katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan katsotaan hoitavan kilpailutilanteessa markkinoilla lähtökohtaisesti silloin ainakin, kun se osallistuu tarjouskilpailuun. Tärkeimmät poissulkumäärittelyt koskevat lakisääteisen tehtävän hoitoa lakisääteisen tehtäväalan piirissä. Kyseinen kuntalain säännös ei kuitenkaan vielä tarkoita, että aina säädettäessä kunnalle jonkun tehtävän hoito, tehtävää ei tarvitsisi yhtiöittää. Jokaisen lailla säädettävän tehtävän osalta on erikseen varmistuttava, ettei sääntely ole ristiriidassa EU-valtiontukisäännöksen kanssa. Täten myös säädettäessä kunnan oikeudesta tai velvollisuudesta tuottaa sote-palveluja on otettava huomioon EU-valtiontukisäännökset.

Yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään kuntalain 127 §:ssä poikkeuksia. Poikkeukset koskevat tilanteita, joissa kunnan katsotaan hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta kunnan ei tarvitse yhtiöittää tehtävän hoitoa. Kuntalain yhtiöittämispoikkeussäännös muotoiltiin aikanaan komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella. Komissio ei kuitenkaan erikseen hyväksynyt poikkeuksia. Käytyjen keskustelujen perusteella yhtiöittämispoikkeuksia on tulkittava suppeasti ja niiden laajentamiseen liittyy riskejä. Asiaan liittyvän kanteluriskin vuoksi on syytä valmistelussa varmistua, ettei esitys ole ristiriidassa EU-valtiontukisäännöksiä kanssa notifiomalla muutokset.

Kuntalain tärkeimmät yhtiöittämispoikkeukset koskevat vähäistä toimintaa markkinoilla, nimenomaista lakisääteistä oikeutta tuottaa palveluja, tuotantomahdollisuutta sidosyksikölle sekä tukipalvelujen tuottamista tytäryhteisöille.

Sidosyksikölle kunta voisi tuottaa laajemmin palveluja, mutta muulle tytäryhteisöille vain tukipalveluja. Tukipalvelujen käsite ei kata soten ns. tuotannollisia tukipalveluja, kuten laboratorio-, kuvantamis-, pesula- ja ruokahuoltopalveluja. Hallituksen esityksen (HE 32/2013) mukaan tukipalveluilla tarkoitettaisiin kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestämistä sekä tietojärjestelmien ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myyntiä, siivousta, arkistointia, kiinteistöhuoltoa sekä tilojen vuokrausta ja myyntiä. Perusteluissa korostettiin, että kunnan tulisi pystyä hoitamaan joitain tehtäviä konsernin sisäisenä palveluna, koska se usein olisi kokonaistaloudellisesti edullisempaa.

Yhtiöittämisvelvollisuuksiin liitettiin myös velvoite hinnoitella palvelut markkinaehtoisesti. Kilpailulaissa on säädetty tällaisen toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisvelvoitteesta.

2.4 EU-oikeuden asettamat reunaehdot tuotannon organisoinnille sekä mahdollisille sopimuksille maakunnan ja kuntien välillä

2.4.1 Yleistä

EU:n valtiontukisääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa ja kielletään jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ja jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää siten neljän kriteerin täyttymistä: 1) tuen tulee olla myönnetty julkisista varoista; 2) tuen tulee olla valikoiva; 3) tuen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua; ja 4) tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kaikkien neljän edellytyksen tulee täytyä, jotta kyseessä olisi valtiontukisääntelyn soveltamisalaan kuuluva tuki.

Arvioitaessa kuntien tuottajaroolia valtiontukisääntelyn kannalta olennaiseen asemaan muodostuvat erityisesti kysymykset: 1) onko toiminnassa kyse valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta sekä 2) saako tällaista toimintaa harjoittava kunta tai kunnan omistama yhteisö valikoivaa etua. Näiden kysymysten arviointiin vaikuttavat kuntien tuottajaroolia koskevat perusratkaisut ja merkittävässä määrin myös mallin tarkemmat yksityiskohdat sekä se, mitä palveluita kunta käytännössä tuottaisi. Valtiontukisääntelyssä oikeuskäytännön myötä syntyneillä säännöillä on suuri painoarvo ja osin tästä syystä on arvioinnille leimallista tapauskohtaisuus.

Vaikka jokin toimenpide täyttäisi valtiontuen edellytykset, voi kyseessä kuitenkin olla valtiontukisääntelyn sallima tuki, mikäli siihen soveltuu jokin SEUT 107 artiklan 2 tai 3 kohdassa säädetty poikkeus. Poikkeuksien soveltaminen saattaa edellyttää tuen ilmoittamista eli notifiointia EU:n komissiolle. Mikäli valmisteltavaan malliin sisältyy valtiontukisääntelyyn liittyviä riskejä tai selviä valtiontukielementtejä, on syytä aloittaa riittävän aikaisessa vaiheessa keskustelut komission kanssa valtiontukisääntelyn liittyvien ongelmien välttämiseksi.

2.4.2 Toiminnan taloudellinen luonne

Arvioitaessa kuntien tuottajarooliin mahdollisesti liittyviä valtiontukiluonteisia elementtejä tulee ensimmäiseksi arvioitavaksi, onko kyse EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta taloudellisesta toiminnasta. Valtiontukisäännöt tulevat SEUT 107 artiklan mukaan sovellettavaksi vain, mikäli kyseessä on yritykselle myönnettävä tuki. Yrityksiksi katsotaan tässä yhteydessä kaikki toimijat, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Taloudellista toimintaa puolestaan on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikki toiminta, jossa tarjotaan tavaroita ja palveluita markkinoille. Myös kunnan viranomaisorganisaatiossaan harjoittama toiminta voi muodostua taloudelliseksi toiminnaksi ja kuulua siten EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Toisaalta on mahdollista, että esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön toiminta katsottaisiin luonteeltaan muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi. Ratkaisevaa ei ole se, missä juridisessa muodossa toimintaa harjoitetaan, vaan se, onko kyse tavaroiden tai palveluiden tarjoamisesta markkinoilla. Myöskään se, että kyseessä on yleistä etua toteuttava palvelu, ei sellaisenaan rajaa toimintaa valtiontukisääntöjen ulkopuolelle. Mitä enemmän kuntien asema tuottajina vastaa yksityisten yritysten asemaa tuottajina, sitä todennäköisempää on, että toiminta katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi.

Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole yksiselitteistä ohjetta. Komissio on kuitenkin pyrkinyt selkeyttämään taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan käsitteitä antamassaan tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). Ei-taloudellisena toimintana pidetään tiedonannon mukaan julkisen vallan käyttöä ja varsinaista viranomaistoimintaa. Lisäksi ei-taloudelliseksi toiminnaksi voidaan katsoa sellainen toiminta, jota määrittää vahvasti niin sanottu solidaarisuusperiaate. Tiedonannon mukaan terveydenhuollossa solidaarisuusperiaate tarkoittaa muun muassa sitä, että palvelut rahoitetaan julkisin varoin ja että järjestelmä tarjoaa yleisesti kattavat palvelut ilmaiseksi järjestelmään kuuluville henkilöille.

Palveluiden järjestämisvastuun siirtyminen maakunnalle vaikuttaa olennaisesti kuntien toiminnan taloudellisen tai ei-taloudellisen luonteen arvioitiin. Nykymallissa kunnan tuottaessa palveluita kyse on kunnan oman lakisääteisen järjestämisvastuun toteuttamisesta ja tässä mielessä palveluiden tuottamisesta kunnalle itselleen. Sen sijaan palveluiden tuottaminen maakunnalle korvausta vastaan on merkittävästi lähempänä taloudellista toimintaa ja riippuen mallista jopa selvästi luonteeltaan taloudellista toimintaa. Mitä enemmän kunnan ja maakunnan suhteessa on markkinatoiminnalle tyypillisiä elementtejä, sitä todennäköisempää on, että toiminnan katsotaan olevan luonteeltaan valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa.

Toiminnan taloudellisen luonteen arvioinnin kannalta on olennaista, näyttäytyykö kunnan rooli maakunnalle maksua vastaan palveluita tuottavana yksikkönä vai omaa lakisääteistä palveluiden järjestämismääräyksiä toteuttavana julkisena toimijana. Mikäli kunta tuottaa sellaisia palveluita, joiden osalta sillä ei ole järjestämismääräyksiä, ja tekee palvelutuotannosta ja siitä maksettavasta korvauksesta sopimuksen maakunnan kanssa, näyttäytyy toiminta lähtökohtaisesti luonteeltaan taloudellisena. Palveluiden tarjoamista maakunnalle kunnan määräysvallassa olevan voittoon tavoittelevan yhtiön kautta lienee pidettävä aina taloudellisena toimintana. Kesällä 2019 käynnistetyn rakenneuudistuksen valmistelun lähtökohtana on sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämismääräyksiin siirtyminen maakunnille. Järjestämismääräyksiä koskevia kysymyksiä käsitellään 27.8.2019 asetetussa sote-uudistuksen johtoryhmän alaisessa järjestämismääräystyöryhmässä.

Sellaista kunnan palvelutuotantoa, joka toteuttaa kunnalle itselleen kuuluvaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämismääräyksiä, voidaan pitää pääsääntöisesti ei-taloudellisena. Ei-taloudelliseksi voitaisiin todennäköisesti katsoa myös ainakin sellaiset kunnan tuottamat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka liittyvät läheisesti kunnan järjestämismääräyksiin jääviin lakisääteisiin tehtäviin, ja jotka kunta rahoittaisi omalla verorahoituksellaan ilman, että maakunta määrittäisi sen palvelutuotantoa tai maksaisi sille korvausta. Varmemman ja selkeän vastauksen antaminen valtiontukisääntöjen soveltuvuuteen vaatii kuitenkin tarkempaa tapauskohtaista tai palvelukohtaista arviointia.

2.4.3 Tuki ja tuen valikoivuus

Jotta kyseessä olisi SEUT 107(1) artiklassa kielletty järjestely, tulee järjestelyn antaa jollekin toimijalle etua suhteessa muihin toimijoihin. Valtiontueksi katsottava etu voi esiintyä monessa eri muodossa. Tuen muodolla ei ole sen oikeudellisen arvioinnin kannalta merkitystä, kunhan kyse on tavalla tai toisella julkisista varoista myönnettävästä tuesta. Unionin tuomioistuinten ja komission ratkaisukäytännön perusteella toiminnanharjoittajan konkurssilta suojattu asema muodostaa lähtökohtaisesti kielletyn valtiontuen, sillä konkurssisuojaan tulkitaan muodostavan rajattoman valtiontakauksen. Komissio on katsonut myös kunnan verotuksellinen aseman, joka poikkeaa yksityisten toimijoiden asemasta, muodostuvan valtiontueksi. Tästä johtuen taloudellista toimintaa ei lähtökohtaisesti voida harjoittaa kunnan viranomaisorganisaatiossa tai liikelaitoksessa. Sen sijaan taloudellinen toiminta voidaan antaa osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön tehtäväksi. Useimmissa tapauksissa osakeyhtiömuoto lienee toimivin muoto taloudellisen toiminnan harjoittamiseen.

Kunnan omistaman yhtiön toiminta voi olla valtiontukisääntelyn kannalta ongelmallista, mikäli yhtiö harjoittaa taloudellista toimintaa ja saa sellaista etua, jota muut yritykset eivät saa. Esimerkiksi kunnan yhtiölleen myöntämä markkinaehtoista lainaa

edullisemmin ehdoin saatu laina voi muodostua kielletyksi valtiontueksi. Kielletyksi tuoksi voisi muodostua myös se, että kunnan omistama yhtiö asetetaan tavalla tai toisella muita toimijoita parempaan asemaan, kun maakunta valitsee palveluntuottajaa markkinoilta.

Jotta kyseessä olisi SEUT 107(1) artiklassa kielletty tuki, tulee tuen suosia valikoivasti jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Tämän ns. valikoivuusedellytyksen täyttymisellä voi olla keskeinen merkitys arvioitaessa kuntien roolia palveluiden tuottajana. Kunnan tai sen yhtiön saama etu ei välttämättä muodostu valtiontueksi, mikäli kunnalle on asetettu sellaisia velvoitteita, joiden seurauksena kunta tai sen yhtiö ei ole palveluita markkinoilla tarjoaviin yrityksiin rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.¹ Valikoivuusedellytys tarkoittaa muun muassa sitä, että julkisen tahon tuki- luonteinen toimenpide ei ole kiellettyä tukea, jos se kohtelee kaikkia toimijoita tasapuolisesti. Toimenpide ei ole valtiontukea myöskään, mikäli se kohtelee eri yrityksiä eri tavalla, mutta erottelu johtuu kyseessä olevan järjestelmän luonteesta tai rakenteesta.² Edes sellainen toimenpide, jota sovelletaan vain yhdellä toimialalla tai vain osaan kyseisen alan yrityksistä, ei ole välttämättä valikoiva. Jotta toimenpide olisi valikoiva, sen tulee tuottaa etua suhteessa sellaisiin toimijoihin, jotka ovat etua saavaan toimijaan nähden rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, kun asiaa tarkastellaan kyseessä olevan järjestelmän tavoitteiden näkökulmasta.³ Tämän tyyppinen valikoivuusedellytystä koskeva argumentaatio on Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä liittynyt lähinnä verotukiin ja veroluonteisiin maksuihin. Vastavaa argumentaatiota voidaan kuitenkin ajatella sovellettavan myös muun tyyppisiin tilanteisiin.⁴ Mikäli kunta tuottaisi sellaisia sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, jotka liittyvät läheisesti kunnan järjestämisvastuulle jääviin tehtäviin, ja mikäli kunnan tuottamistehtävästä ja sen rajoista säädetäisiin selkeästi, voitaisiin mahdollisesti katsoa, että kunnan rooli olisi oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sillä tavoin erilainen kuin yksityisten palveluntuottajien, että kunnan saamaa korvausta palveluiden tuottamisesta ei katsottaisi valikoivaksi eduksi.

¹ Ks. esim. KHO:2018:28, jossa Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tapauksessa kyseessä olleet pelastuslaitokset eivät olleet ensihoitopalveluja markkinoilla tarjoaviin yrityksiin rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa, koska pelastuslaitoksille johtui ensihoitoa koskevista terveydenhuoltolain ja pelastuslain säännöksistä sekä ensihoidon yhteistoimintasopimuksista erityisiä velvollisuuksia.

² Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, kohdat 41 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

³ ibid., kohdat 54 ja 58 sekä tuomio 20.12.2017, C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia ja Retegal v. komissio, EU:C:2017:1002, kohta 61.

⁴ Ks. esim. edellä jo viitattu KHO:2018:28.

2.4.4 SGEI-sääntely

Mikäli toiminnan katsotaan olevan EU-valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa, voitaisiin joitain tukiluonteisia elementtejä mahdollisesti katsoa hyväksyttäväksi yleisen taloudellisen edun palveluita koskevan sääntelyn eli niin kutsutun SGEI-sääntelyn (services of general economic interest) perusteella. SGEI-sääntely mahdollistaa tietyin edellytyksin tuen myöntämisen yleisen taloudellisen edun palveluiden tuottamiseen, kun kyseessä on korvaus palvelun tuottamisesta ja korvaus on määrältään oikean suuruinen. Komissio on julkaissut vuosina 2011-2012 yleishyödyllisiä palveluita koskevan kokonaisuuden, jossa komissio selvittää valtiontukisääntelyn ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden välistä suhdetta (ns. SGEI-paketti). Kokonaisuus koostuu SGEI-tiedoksiannosta⁵, -päätöksestä⁶, -puitteista⁷ ja de minimis –asetuksesta⁸.

Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta siinä, mitkä palvelut se määrittelee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi, eli palveluiksi, joihin SGEI-sääntelyä voitaisiin lähtökohtaisesti soveltaa. Suomen julkisesti rahoitetussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä palvelut toteuttavat laajasti yleistä etua. Siltä osin kuin palvelutoiminnan katsotaan olevan EU:n valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa, voitaisiin valtaosaa palveluista lähtökohtaisesti luonnehtia yleisen taloudellisen edun palveluiksi. Palveluiden määrittely yleisen taloudellisen edun palveluiksi ei kuitenkaan vielä yksinään oikeuta palveluntuottajalle myönnettävää tukea tai korvausta. Olennaista on lisäksi muun muassa, että kyse on sellaisesta palvelusta, jota yritys ei ilman palveluvelvoitetta ja siitä maksettavaa korvausta ottaisi hoidettavakseen tai hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla. Komission SGEI-sääntelyn hyödyntäminen voi myös edellyttää tukitoimien notifiointia komissiolle.

Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa edettäisiin sellaisella mallilla, jossa kunnille maksattaviin korvauksiin liittyisi mahdollisia valtiontukielementtejä, tulisi korvauksen määrittelyssä huomioida tarkoin SGEI-sääntely ja sen asettamat periaatteet. Keskusteluihin komission kanssa tulisi ryhtyä riittävän aikaisessa vaiheessa.

⁵ Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02),

⁶ Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU)

⁷ Komission tiedonanto julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2012/C 8/03)

⁸ Komission asetus 360/2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen

2.4.5 Valtiontukien ilmoitusmenettely

Vaikka tuki täyttäisi 107 artiklan mukaiset valtiontuen tunnusmerkit, on mahdollista, että tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi. Mikäli kuntien tuottajarooliin liittyy SEUT-sopimuksen 107 artiklan tarkoittamaa valtiontukea, on tuesta lähtökohtaisesti ilmoitettava ennakolta komissiolle. Ilmoituksen johdosta komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille. Jos tukiluonteesta on epävarmuutta, komissiolle voi tehdä niin sanotun oikeusvarmuusilmoituksen.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus sisämarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä.

Ennakoilmoitusmenettelystä on useita poikkeuksia. Ennakoilmoitusvelvollisuutta ei ole muun muassa, jos tuki myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) mukaisena tukena, vähämerkityksellisenä de minimis -tukena (1407/2013) tai komission SGEI-päätöksen mukaisena tukena.

Ilmoitus- eli notifiointiprosessin voidaan arvioida kestävän todennäköisesti noin vuoden. Prosessin tarkkaa kestoa on vaikea arvioida. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen jatkovalmistelussa päätetään valmistella sellaista mallia, jossa kuntien rooliin kytkeytyy mahdollisia valtiontukielementtejä, tulisi prosessi komission kanssa käynnistää mahdollisimman pian. Mallia on mahdollista muokata ja täydentää ilmoitusmenettelyn aikana.

2.5 Julkisia hankintoja koskeva sääntely

2.5.1 Hankintalain soveltuminen ja hankintojen kilpailuttamisvelvoite

Kuntien tuottajaroolia arvioitaessa keskeinen kysymys on, milloin on kyseessä maakunnan kunnalta tekemä hankinta ja milloin on kyse muusta järjestelystä. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne laadittaisiin siten, että palveluiden järjestämisestä vastaavan maakunnan ja palveluita tuottavan kunnan välistä suhdetta tulisi tarkastella

hankintasopimuksena, ei maakunta voisi hankkia palveluita kunnalta kilpailuttamatta niitä hankintalainsäädännön mukaisesti.

Hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudesta on kolmen tyyppisiä poikkeuksia. Kilpailuttamisvelvoite koskee ensinnäkin vain määritelmän mukaisia hankintasopimuksia, ei muita järjestelyjä. Toiseksi hankintana ei pidetä viranomaisen yhteisesti järjestämää palvelua (horisontaalinen yhteistyö). Kolmas poikkeus koskee sidosyksikköhankintoja, eli esimerkiksi sitä, että kunta hankkii palveluita määräysvallassaan olevalta yhtiöltä.

2.5.2 Hankintasopimuksen määritelmä

Hankintojen kilpailuttamista koskeva sääntely koskee vain kahden toisistaan erillisen ja itsenäisen toimijan välisiä hankintasopimuksia. Hankintadirektiivin ja sen määritellyn perustuvan hankintalain 4 § mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankilpailu tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintasopimuksena ei pidetä esimerkiksi järjestelyä, jossa kunta tai muu hankintaviranomainen tuottaa itse itselleen palveluja tekemättä siitä hankintasopimusta oikeudellisesti erillisen organisaation kanssa. Käytännössä nämä palvelut ovat useimmiten kunnan järjestämistä vastuualueen kuuluvan palvelutoiminnan järjestämistä kunnan omaan organisaatioon kuuluvalla henkilöstöllä ja muilla resursseilla. Kun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuu siirtyy maakunnalle, ei kunnan tuottoa tältä osin enää lähtökohtaisesti voida pitää palveluiden tuottamisena kunnalle itselleen.

Hankintasopimuksena ei myöskään pääsääntöisesti pidetä sopimusta järjestämistä vastuun siirtämisestä.

2.5.3 Horisontaalinen hankintayhteistyö

Hankintalakia ei lain 16 §:n mukaan sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan ”jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut”. Tätä kutsutaan eurooppalaisessa oikeuskäytännössä myös hankintayksiköiden väliseksi horisontaaliseksi yhteistyöksi.

Eurooppalaisessa oikeuskäytännössä yhteistyötä koskevan sopimuksen luonnetta ja ehtoja on avattu seuraavasti: 1) sopimus koskee sellaista julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä, jolla varmistetaan niille yhteisen julkisen palvelun tehtävän suorittaminen; 2) sopimuksella aloitetun yhteistyön toteuttamista säätelevät ainoastaan yleisen edun

mukaisten päämäärien tavoittelulle ominaiset seikat ja vaatimukset; 3) sopimus on tehty ainoastaan julkisyhteisöjen välillä ilman yksityisen tahon osallistumista; ja 4) sopimuksella ei aseteta mitään yksityistä palveluntarjoajaa kilpailijoihinsa nähden etuokeutettuun asemaan.

Horisontaalisen yhteistyön edellytyksenä on siten yhteistyöhön osallistuvan viranomaisen velvoite järjestää tai tuottaa julkista palvelua sekä se, että palvelu on yleisen edun mukaista. Mikäli kunnalle säädettäisiin esimerkiksi lakisääteinen velvoite järjestää joitain kunnan järjestämisvastuulle muutoin jääviin tehtäviin läheisesti liittyviä sosiaali- ja terveyspalveluita, voisi näihin tehtäviin liittyvä horisontaalinen yhteistyö maakunnan kanssa mahdollisesti jäädä julkisia hankintoja koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Pelkkään maakunnan ja kunnan väliseen sopimukseen perustuva kunnan palvelutuotanto ilman kunnalle erikseen osoitettua vastuuta palvelun järjestämisestä tai tuottamisesta, ei täyty horisontaalisen yhteistyön edellytyksiä.

2.5.4 Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

Hankintalakia ei sovelleta sidosyksiköltä (ns. in house yksiköltä) tehtävään hankintaan. Sidosyksikköhanhinnan edellytykset on määritelty hankintalain 15 §:ssä. Säännös koskee vain hankintayksikköön nähden oikeudellisesti itsenäisiä yksiköitä, johon hankintayksiköllä on kuitenkin määräysvalta. Sidosyksikössä voi olla vain julkisia, yleisen edun mukaisia tavoitteita toteuttavia omistajia tai määräysvaltaa käyttäviä tahoja. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö myy palvelujaan muille kuin omistajilleen vain rajoitetusti. Kaikkien edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, jotta yksikkö voidaan todeta jonkin tahon sidosyksiköksi.

Kunta ei ole maakunnan sidosyksikkö eikä sidosyksikkösääntely siten voi tulla sovellettavaksi kunnan ja maakunnan välisissä oikeustoimissa. Kuntien asemaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina sidosyksikkösääntely vaikuttaa lisäksi siten, että kunnan määräysvallassa olevan yhtiön myydessä sidosyksikkörajojen ylittävässä määrin palveluita maakunnalle se menettää sidosyksikköasemansa suhteessa kuntaan. Tällöin kunta ei enää voi itse hankkia yhtiöltään palveluita kilpailuttamatta niitä hankintalain mukaisesti.

3 Selvitettävät mallit ja niiden vaikutukset

1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan	2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määritellyjä palveluja
4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella	3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa määritellyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista

Kuvio 4. Kunnan mahdolliset sote-tuottajaroolit

3.1 Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan

Kunnalla olisi oikeus (yleisen toimivallan perusteella) tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan ilman, että maakunta määritteli sen palvelutuotantoa tai maksaisi sille korvausta. Tällöin kunnan tuotanto ei olisi osa maakunnan palvelutuotantoa tai sen järjestämisvastuun alaista. Kyse olisi maakunnan lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävän ylittävistä, kuntien omarahoitteisista lisäpalveluista.

- Maakunta järjestämisvastuullisena toimijana ei määritteli kunnan palvelutuotantoa tai maksaisi tuottamisesta korvausta. Kunnan tuotanto ei olisi osa maakunnan palvelutuotantoa tai sen järjestämisvastuun alaista, vaan kunnan tuotanto olisi yksityiseen rinnasteista sote-palvelutuotantoa.
- Vaihtoehdolla ei olisi mitään välittömiä taloudellisia vaikutuksia maakuntien toimintaan eikä vaihtoehto edellyttäisi rahoitusratkaisua lainsäädännössä, koska maakunnalla ei olisi rahoitusvastuuta palveluista.
- Oletuksena on, että henkilöstön ja omaisuuden siirrossa noudatettaisiin edellisen hallituskauden linjauksia, jolloin esim. henkilöstö siirtyisi vaihtoehdossa järjestämisvastuun mukana maakuntaan.

Jos kunta jatkossa tuottaisi sosiaali- tai terveyspalveluja yleisen toimialansa pohjalta, tulisi palvelutuotanto käytännössä *rinnastumaan nykyiseen yksityiseen palvelutuotantoon. Yksityistä palvelutuotantoa sääntelee tällä hetkellä laki* yksityisistä sosiaalipalveluista ja laki yksityisistä terveyspalveluista, *eivätkä lait suoraan sovellu kunnan toimintaan*. Ko. lakeihin tulisi tehdä tilanteen edellyttämät muutokset. Huomioitavaa on myös, se, että valtaosa sosiaalihuollon toiminnasta on katsottavissa luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi. Julkiseksi hallintotehtäväksi määritellyjä tehtäviä ei nykyisinkään voi antaa yksityisen vastuulle ilman siihen liittyvää nimenomaista sääntelyä.

Näillä oletuksilla kunnissa tapahtuva sosiaalihuollon palvelutuotanto voisi perustua jatkossa joko maakunnan kanssa tehtävään sopimukseen, maakunnan hallintopäätökseen tai sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:n mukaisesti laadittuun palvelu, hoito-, huolto- tai kuntoutussuunnitelmaan taikka muuhun vastaavaan suunnitelmaan. Kunta vastaisi yksityisenä sosiaali- tai terveyspalvelujen tuottajana siitä, että asiakkaalle em. sopimuksen, hallintopäätöksen tai suunnitelman perusteella järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille laissa asetetut vaatimukset. Ympäri vuorokautisia sosiaalipalveluja (kuten tehostettua palveluasumista) tuottaakseen kunnan olisi saatava lupaviranomaiselta (aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) lupa palvelujen tuottamiseen ennen aloittamista ja olennaista muuttamista. Muiden kuin ympäri vuorokautisten sosiaalipalvelujen osalta kunnan olisi tuottajana tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta sosiaalihuollon järjestäjälle (jatkossa siihen maakuntaan, jossa palveluja tuotettaisiin).

Perustuslakivaliokunnan ja -asiantuntijoiden lausunnon ja tulkintojen mukaisesti kunnalta ei voida yleisen toimivallan perusteella sulkea pois mahdollisuutta tuottaa maakunnan järjestämisvastuun yli meneviä lisäpalveluita omalla verorahoituksellaan. Toimintatapa on mahdollinen myös malleissa 2-4.

3.1.1 Kuntanäkemyksistä kyselystä

Kuntien näkemys esiselvitysvaiheessa

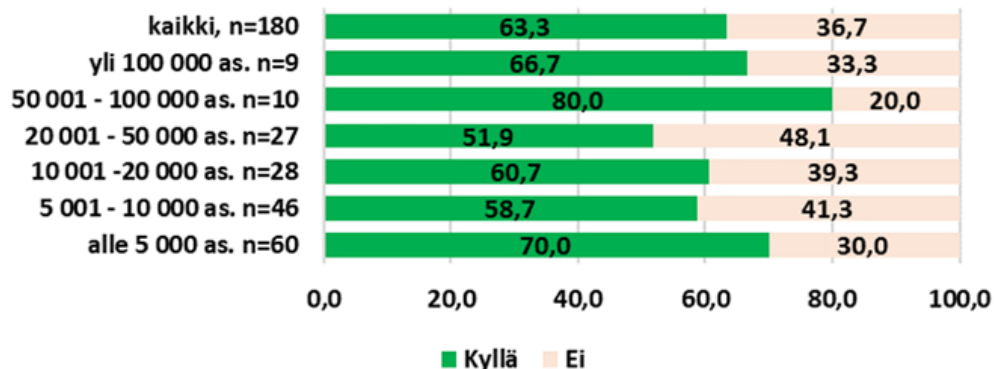
Kysymys: Tulisiko kunnilla olla maakunnan palvelutuotantoon nähden oikeus (yleisen toimivallan perusteella) tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan, ilman maakunnan maksamaa korvausta ja erillään maakunnan järjestämisvastuusta ja palveluntuotannosta? Tässä tapauksessa palvelut olisivat kunnan omille kuntalaisilleen tarjoamia laissa säädetyn julkisen järjestämisvastuun ulkopuolisia/ylimääräisiä palveluja.

Kysymykseen vastanneista kunnista suurin osa (n. 63 %) halusi oikeuden kunnille toimia sote-palveluiden tuottajina omalla verorahoituksellaan. Kunnista kuitenkin vain n. 17 % ilmoitti käyttävänsä todennäköisesti oikeutta tuottaa palveluita omalla verorahoituksellaan.

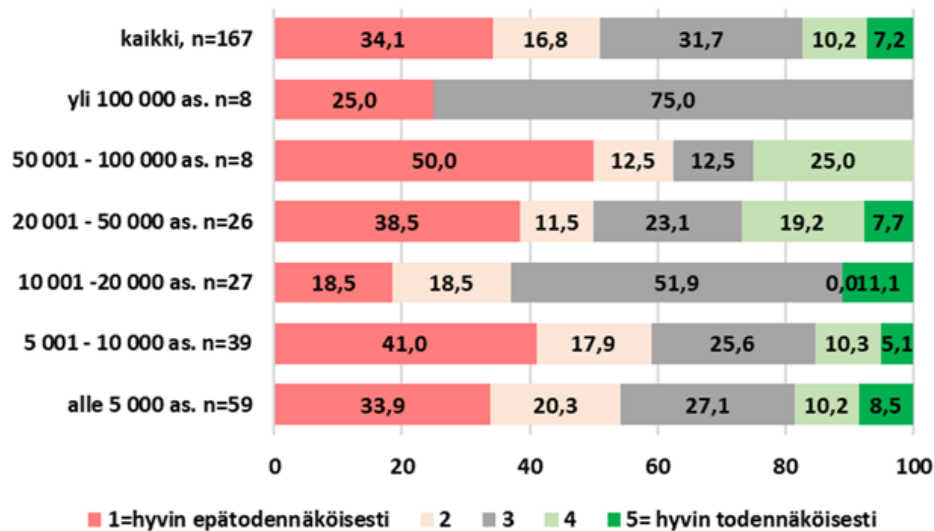
Kaikissa kuntakokoluokissa kannatus oli yli 50 %. Kunnista, jotka ovat mukana sote-kuntayhtymässä n. 82 % kannatti vaihtoehtoa, kun taas kunnista, jotka eivät ole sote-kuntayhtymässä n. 59 % kannatti vaihtoehtoa. Väestöstä n. 55 % asui kunnissa, jotka kannattivat vaihtoehtoa.

Keskeiset perustelut, miksi vastaajien mukaan kunnilla tulisi olla tämänkaltainen oikeus palveluiden tuottamiseen, liittyvät kuntien itsehallintoon ja kuntien itsemääräämisoikeuteen. Kunnat näkivät, että kunnallisen itsehallinnon nojalla oikeutta palveluiden tuottamiseen ei voi rajata pois. Lisäksi kunnilla on joka tapauksessa velvoite tuottaa hyvinvointipalveluita asukkailleen, joten mahdollisuus olisi siksikin oltava.

Keskeiset perustelut, miksi kunnilla ei tulisi olla oikeutta, liittyvät pelkoon eriarvoisuuden kasvusta kuntien välillä, koska kaikilla kunnilla ei kuitenkaan olisi realistisia mahdollisuuksia tuottaa palveluita. Lisäksi järjestämisvastuun siirto menettäisi tosiasiallisen merkityksensä ja kuntien näkemyksen mukaan kunnat voivat joka tapauksessa tuottaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluita.



Kuvio 5. Tulisiko kunnilla olla maakunnan palvelutuotantoon nähden oikeus (yleisen toimivallan perusteella) tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan, ilman maakunnan maksamaa korvausta ja erillään maakunnan järjestämisvastuusta ja palveluntuotannosta? Tässä tapauksessa palvelut olisivat kunnan omille kuntalaisilleen tarjoamia laissa säädetyn julkisen järjestämisvastuun ulkopuolisia/ylimääräisiä palveluja.

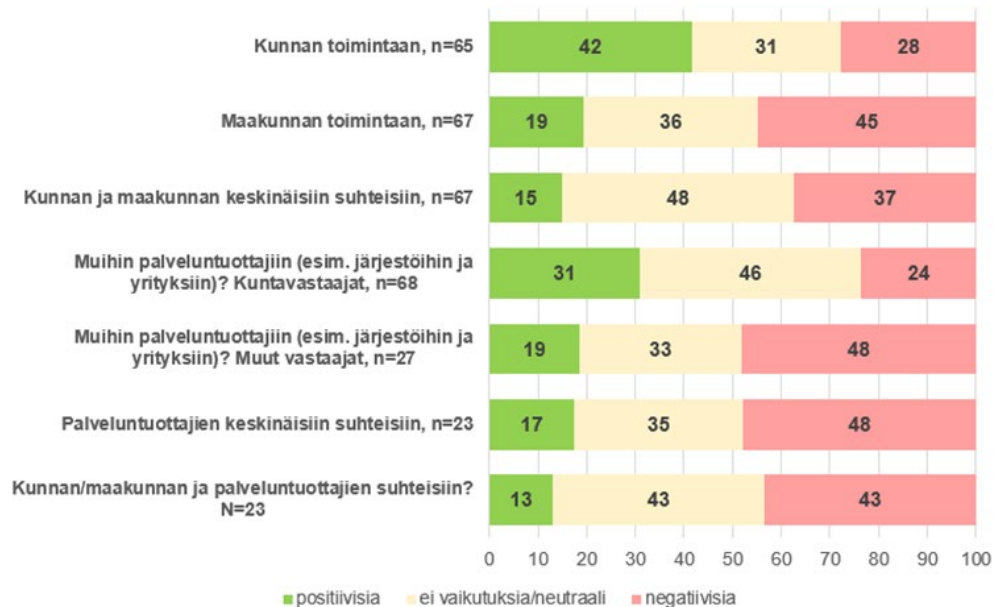


Kuvio 6. Mikäli kunnilla olisi oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan, kuinka todennäköisesti kuntanne käyttäisi tätä oikeutta?

Kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset selvitysluonnokseen

Kuntavastaajien osalta suurin osa (n. 77 %) halusi kunnille oikeuden toimia sote-palveluiden tuottajina omalla verorahoituksellaan. Mallia kannatti nyt useampia vastaajista kuin aikaisemman kyselyn vastaajista (63 %). Samoin kuntavastaajista hieman useampi uskoi todennäköisesti tai erittäin todennäköisesti (aiemmin 18 %, nyt 20 %) käyttävänsä tätä oikeutta.

Mallin 1. arvioituja positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia on kuvattu kuviossa 7. Mallin vaikutukset arvioitiin pääsääntöisesti negatiivisiksi. Vain kuntavastaajien arvioissa vaikutuksista kunnan toimintaan arvio on enemmän positiivinen kuin negatiivinen. Vaikutusten perusteluja on kuvattu enemmän kohdassa 3.1.6 ja 3.1.7.



Kuvio 7. Mikäli kunnilla olisi oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan, millaisia vaikutuksia sillä olisi eri toimijoiden toimintaan.

3.1.2 Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiä perusteella

Perustuslakivaliokunnan viime vaalikaudella antaman lausunnon ja perustuslakiasiantuntijoiden tulkintojen (Tuori, Ojanen) perusteella, kunnille on perusteltua antaa oikeus tuottaa palveluja yleisen toimivallan perusteella. Kuntatuottajuuden poissulkemiseen ei voitane esittää painavampia syitä kuin, mitä esitettiin viime vaalikaudella.

Vaikka yleisen toimivallan perusteella kunnille olisi mahdollisuus tuottaa sote-palveluja, on kunnan pääsääntöisesti yhtiötettävä tehtävän hoitaminen, jos kyseessä on EU-kilpailuoikeudessa tarkoitettu taloudellinen toiminta. Esimerkiksi mikäli kunta tarjoaisi maksullisia yksityisten toimijoiden palvelutuotannon kanssa kilpailevia sairaanhoidopalveluita tai suun terveydenhuollon palveluita, olisi toiminta lähtökohtaisesti EU:n valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa, joka tulisi yhtiöittää.

3.1.3 Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Vaihtoehdolla ei olisi mitään välittömiä taloudellisia vaikutuksia maakuntien toimintaan eikä vaihtoehto edellyttäisi rahoitusratkaisua lainsäädännössä, koska maakunnalla ei olisi rahoitusvastuuta palveluista.

Vaihtoehto tarkoittaa, että kunnat voivat tuottaa ja rahoittaa itse maakunnan järjestämisvastuun ylittäviä/ ulkopuoliasotepalveluja. Palvelutuotanto ei kuuluisi maakunnan palvelutuotantoon eikä olisi maakunnan järjestämisvastuun alaista tai sen järjestämisvastuun perusteella ohjaamaa tai suoraan valvomaa toimintaa. Kunta ei voisi myöskään periä palveluista lain mukaisia asiakasmaksuja.

Jos toiminta katsoittaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, kunnan tulisi lähtökohtaisesti yhtiöittää toiminta (kts edellä 3.1.2). Jos toiminta olisi laajamittaista tai edellyttäisi investointeja, liittyisi toimintaan kunnan kannalta myös taloudellisia riskejä. Yhtiöittämisen jälkeen kunnan ja sen yhtiön välisissä oikeustoimissa (lainananto, takaus) olisi noudatettava EU-valtiontukisäännöksiä sekä kuntalakia.

Kunnan mahdollisella palveluiden tuottamisella on kuitenkin vaikutuksia kunnan talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä vaiheessa tarkemmin. Vaikutukset mm. riippuisivat tuottamisen laajuudesta sekä toteutuksesta.

3.1.4 Omaisuus ja henkilöstö

Vaihtoehto ei vaikuttaisi henkilöstön siirtymistä tai omaisuuden siirtoa koskeviin tuleviin linjauksiin.

3.1.5 Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia

Koska kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuuden siirtymisen myötä, joutuisi kunta tuottamaan palveluja omalla verorahoituksellaan ja käynnistämään toiminnan pääsääntöisesti ns. puhtaalta pöydältä. Kuntakyselyn vastausten pohjalta olisi todennäköistä, että kunnan mahdollinen omalla verorahoituksella käynnistämä palvelutuotanto olisi näissä olosuhteissa vähäistä ja myös taloudellisesti pienimuotoista ja maakunnan palvelutuotantoa täydentävää.

Kyselyvastausten perusteella suurin mielenkiinto kunnilla olisi yleisen toimialansa puolesta järjestää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen on myös kuntalain mukainen kuntien tehtävä. Kyselyyn vastanneista kunnista yli 85 % näki, että kuntien olisi tarkoituksenmukaista osallistua omalla verorahoituksellaan sosiaalihuollon tehtävistä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraamiseen ja edistämiseen (shl 8 §), lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamiseen ja edistämiseen (shl 9 §) sekä palvelujen kehittämiseen kasvatuksen tukemiseksi (shl 10 §) sekä terveydenhuoltolain mukaisissa tehtävistä terveys- ja hyvinvointivaikutusten huomioon ottamiseen (thl 11 §), terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen kunnassa (thl 12 §) ja terveysneuvontaan (thl 13 §). Kyseessä olevat sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain säännökset ovat jo nykyisessä muodossaan sellaisia, että niiden tavoitteen mukainen toimeenpano edellyttää kunnan eri toimialojen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä, tavoitteellista työtä hyvinvoinnin edistämiseksi. Niiden toteuttaminen ei myöskään lähtökohtaisesti edellytä ylimääräistä resursointia tai aiheuta merkittäviä kustannuksia kunnan toimintaan. Kuntatuottamisen mahdollistaminen tältä osin edellyttäisi kuitenkin teknisiä muutoksia ainakin sosiaalihuolakiin, terveydenhuoltolakiin sekä mahdollisesti myös muihin lakeihin näiden mainittujen yhteisten tehtävien osalta.

Kyselyssä seuraavaksi suosituimpana palveluna yli 56 % kyselyyn vastanneista kunnista nosti esiin kuntouttavan työtoiminnan. Asiaa perusteltiin sillä, että palvelu liittyy läheisesti kunnan muihin ydintehtäviin ja elinvoimakysymyksiin. Koska jo nykyisinkin kuntouttavaa työtoimintaa voivat tuottaa kuntien lisäksi rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt, valtion virastot tai rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat (mutta eivät yritykset), olisi todennäköistä, että kunta voisi jatkossakin toimia oman toimialansa pohjalta halutessaan kuntouttavan työtoiminnan tuottajana. Tämä edellyttäisi kuitenkin muutoksia nykyiseen palvelua ohjaavaan substanssilainsäädäntöön mm. korvausten osalta.

Huomioitavaa kuitenkin on, että kuntouttavaan työtoimintaan läheisesti liittyvä aktiointisuunnitelma ja palveluun ohjautuminen sisältää julkisen vallan käyttöä ja sen laatiminen kuuluu sosiaalihuollon ammattilaiselle (paitsi jos kyse on TE-hallinnon osuudesta suunnitelman laadinnassa). Sosiaalihuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle, myös vastuu aktivointisuunnitelmista siirtyisi maakunnan ja sinne siirtyneille sosiaalihuollon ammattilaisille. Näin ollen oman toimialansa puitteissa kunta ei voisi vastata koko kuntouttavan työtoiminnan asiakasprosessista, vaan ainoastaan toimia yhtenä vaihtoehtona tarjolla olevista palvelutuotantopaikoista. Tämä voisi vaikuttaa kuntien haluun tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palvelua. Asia on ajankohtainen, koska keväällä 2020 on tarkoitus käynnistää työllisyyden kuntakokeilut, joissa kokeilu-kunta vastaa erikseen määritettyjen asiakasryhmien TE-palveluiden tarjoamisesta. Tämä vaihtoehto kasvattaisi kunnan roolia myös aktivointisuunnitelman laadinnan osalta.

3.1.6 Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde

Mallilla olisi vaikutuksia sekä kuntien että maakuntien toimintaan sekä näiden keskinäiseen suhteeseen. Käytännössä malli tarkoittaisi, että maakunnan alueen asukkaiden tosiasiallisesti saamat sote-palvelut voivat olla erilaisia ja palvelutarjonta voisi vaihdella kuntakohtaisesti. Maakunnalla ei ole käytännössä mahdollisuutta estää kuntaa tuottamasta mallin mukaisesti palveluita asukkailleen.

Mikäli kunta mallin mukaisesti käyttäisi mahdollisuutta palveluiden tuottamiseen, mahdollistaisi tämä maakunnan järjestämien (ja osin tuottamien) palveluiden täydentämisen kuntakohtaisesti. Erityisesti pienemmillä kunnilla oli kyselyssä huoli, järjestääkö maakunta tuottamisen kattavasti koko maakunnan alueella. Kuntatuottajuuden arvioitiin myös vahvistavan kunnan imagoa ja elinvoimaa sekä vahvistavan kunnallista itsehallintoa. Toisaalta malli aiheuttaisi haasteita yhdenvertaisuudelle sekä kuntien ja alueiden väliset erot voisivat kasvaa, johtuen esim. kuntien realistisista mahdollisuuksista tuottaa palveluita omalla verorahoituksellaan.

Maakunnan toiminnan kannalta mallin mukainen kuntatuottajuus voisi tukea ja laajentaa palvelujen kattavuutta. Mutta samalla kuntatuottajuus asettaa haasteita järjestämisvastuun toteutumiselle ja kokonaisuuden hallinnalle. Koska kuntatuottajuuskyselyiden perusteella kunnilla ei ole suurta tosiasiallista halukkuutta tuottaa näitä palveluja, yleisen toimivallan perusteella harjoitettu toiminta ei vaarantaisi maakunnan mahdollisuuksia turvata sote-palveluja. Joissain erityisosaamista vaativissa tehtävissä, joissa on jo tällä hetkellä pulaa ammattitaitoisesta henkilöstöstä, kuntatuottajuus voisi heikentää maakunnan mahdollisuuksia palveluiden tuottamiseen sekä osaltaan lisätä kilpailua osaavasta henkilöstöstä. Samoin maakunnan mahdollisuudet turvata palvelut voisivat vaarantua erityisesti, jos isot kaupungit ryhtyisivät laajamittaisesti järjestämään sote-palveluja.

Malli voisi toisaalta edistää kuntien ja maakunnan välistä yhteistyötä, mutta samalla siihen sisältyy riski, että syntyy kokonaisuuden kannalta epäedullinen kilpailuasetelma, joka luo roolien epäselkeyden. Erityisesti asiakkaan näkökulmasta vaihtoehto voisi lisätä epäselvyyttä ja väärinkäsityksiä kunnan ja maakunnan roolien ja vastuiden osalta.

Lainsäädäntöä olisi vaikea perustaa sille lähtökohdalle, että kunta mahdollisesti päättää tuottaa joitain lisäpalveluja. Kunnan yleisestä toimialasta ei ole tällä hetkellä säädetty lainsäädännössä mitenkään. Jos asiasta haluttaisiin säätää, poikkeaisi tämä omaksutusta käytännöstä.

3.1.7 Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.

Järjestö- ja yritystoimijoiden kommentointikierroksen vastauksissa tuotiin esille, että kunnan tuottajaoikeus voisi kaventaa yritysten ja järjestöjen toimintamahdollisuuksia markkinoilla. Osa vastaajista nosti mallin 1 osalta esille kilpailuvääristymien riskin, joka voisi toteutua esimerkiksi sitä kautta, että kunta toimisi oman yhtiönsä lainojen takaajana. Laina ja vakuus –kysymysten lisäksi vastauksissa nostettiin esille kunnan yhtiön kilpailuetuina pienemmät tuottovaatimukset osakkeenomistajille, matalampi konkurssin riski sekä korkeammat tuotannolliset edellytykset verovaroin kustannetuissa puitteissa. Muiden palveluntuottajien näkökulmasta korostettiin lisääntyvää kilpailua osajista, mikäli palveluntuotanto olisi hajautunut kunnan, maakunnan ja yksityisten toimijoiden välille. Palveluintegraation näkökulmasta kuntien omaehtoinen palveluntuotanto nähtiin niin ikään riskinä. Riskinä nähtiin myös maakunnan eri kuntien asukkaiden välinen eriarvoisuus palvelunkäyttäjinä, sekä maakunnan ja kunnan mahdolliset päällekkäiset investoinnit.

Toisaalta kuntien tuottamisoikeus nähtiin järjestöjen ja yritysten palveluntuotannon näkökulmasta myös mahdollisuutena, erityisesti alihankintojen kautta. Lisäksi osa vastaajista koki, että kuntien tuottamisoikeus mahdollistaisi paikallisten tarpeiden ja erityisolosuhteiden paremman huomioonottamisen palvelukokonaisuuksissa. Palvelusetelin käyttö nähtiin suosiollisena ratkaisuna muiden palveluntuottajien näkökulmasta. Positiivisena mallissa 1 nähtiin kuntien mahdollisuus painottaa tuotantoaan ennaltaehkäiseviin palveluihin. Olennaisena kokonaisuuden kannalta nähtiin se, onko kunnan omarahoitteinen palveluntuotanto sellaista palvelua, jota myös maakunta tuottaa.

3.2 Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltäviä palveluja

Mallissa 2. kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltäviä palveluja ja korvauksen perusteesta säädettäisiin lailla.

- Tehtävistä olisi säädettävä erikseen lailla. Kunnille tulisi osoittaa tehtävän hoitoon riittävä rahoitus.

- Palvelut, joihin velvollisuus kohdentuisi, tulisi määritellä yksityiskohtaisesti ja mahdollisimman tarkkarajaisesti. Palvelut voisivat olla sote-tehtäviä, jotka liittyisivät läheisesti jatkossakin kunnan järjestämisvastuulla oleviin tehtäviin. EU-kilpailuoikeuden perusteella kunnille ei voida säätää yleistä velvollisuutta tuottaa sote-palveluja omassa organisaatiossaan, koska tehtäviä ei ole rajattu EU-valtiontukisäännöksiin soveltamisen ulkopuolelle. Jos EU-oikeudelliseen tulkintaan liittyisi oikeudellista epävarmuutta, tulisi asiasta tehdä notifikaatio.
 - Jos kyse on EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta katsottuna taloudellisesta toiminnasta, kunnan tulee lähtökohtaisesti yhtiöittää toiminta. Kunnan yhtiömuotoista toimintaa ei voida asettaa muihin yksityisiin toimijoihin nähden erilaiseen asemaan.
- Kilpailusäännöt tulisi huomioida myös kunnan palvelutuotannon rahoituksen mallissa. Riskinä on, että ainakin malli, jossa maakunta maksaisi kunnalle palvelutuotannosta kunnan ja maakunnan väliseen sopimukseen perustuen, voitaisiin nähdä ongelmalliseksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja EU:n valtiontukisääntöjen kannalta.
- Laissa säädetty velvollisuus sote-palvelun tuottamisesta aiheuttaisi tarpeen tarkastella mahdollista henkilöstön ja omaisuuden siirtymistä kunnan ja maakunnan välillä.

Malli voi olla ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta ja siksi vaikeasti toteutettavissa

3.2.1 Kuntanäkemykset kyselystä

Kuntien näkemys esiselvitysvaiheessa

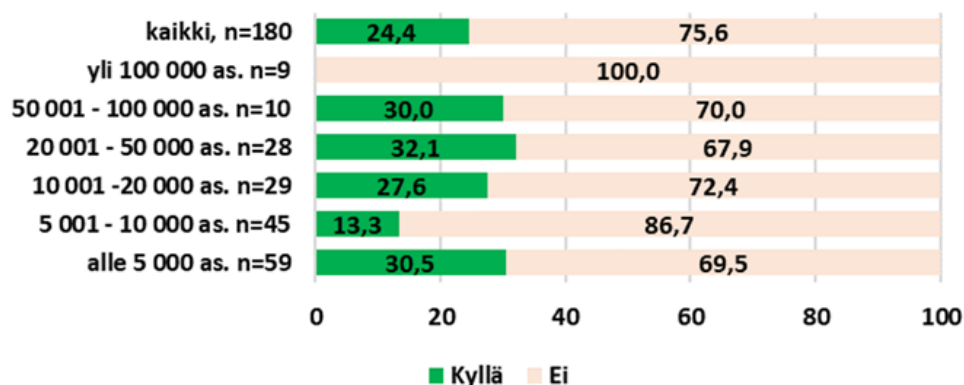
Kysymys: Tulisiko kunnalla olla laissa säädetty velvollisuus tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja osana maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja, jolloin kunnille maksettavista korvauksista säädettäisiin lailla? Tässä tapauksessa maakunnalla ei olisi oikeutta estää kuntaa tuottamasta palveluja, eikä kunnilla olisi oikeutta olla tuottamatta palveluja.

Kysymykseen vastanneista kunnista suurin osa (n. 76 %) ei halunnut kunnille velvoitetta toimia sote-palveluiden tuottajina, siten, että laissa säädettäisiin velvollisuus tuottaa sote-palveluita. Todennäköisyyttä palveluiden tuottamiseen ei kysytty, koska kyseessä on lain määrittämä velvoite.

Yli 100 000 as. kaupungeista yksikään ei kannatanut velvoitetta tuottamisessa. Muissa kuntakokoluokissa näkemykset olivat suhteellisen tasaisia, hieman alle kolmasosa kannatti velvollisuutta. Kunnista, jotka ovat mukana sote-kuntayhtymässä n. 71 % ei kannattanut vaihtoehtoa, kun taas kunnista, jotka eivät ole sote-kuntayhtymässä n. 77 % ei kannattanut vaihtoehtoa. Väestöstä n. 86 % asui kunnissa, jotka eivät kannattaneet vaihtoehtoa.

Keskeiset perustelut, miksi vastaajien mukaan kunnilla tulisi olla velvollisuus palveluiden tuottamiseen, liittyivät kuntien nykyisen rooliin ja sen hyödyntämiseen palveluiden tuottajana sekä kunnan rooliin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Keskeiset perustelut, miksi kunnilla ei tulisi olla velvollisuutta tuottaa palveluita, liittyivät mm. siihen, että järjestämisvastuun siirron jälkeen kunnilla ei tulisi olla myöskään velvoitteita sote-palveluihin liittyen. Lisäksi kunnilla olisi hyvin erilaiset mahdollisuudet selviytyä velvoitteesta, joka lisäisi kuntalaisten eriarvoisuutta ja velvoite olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.



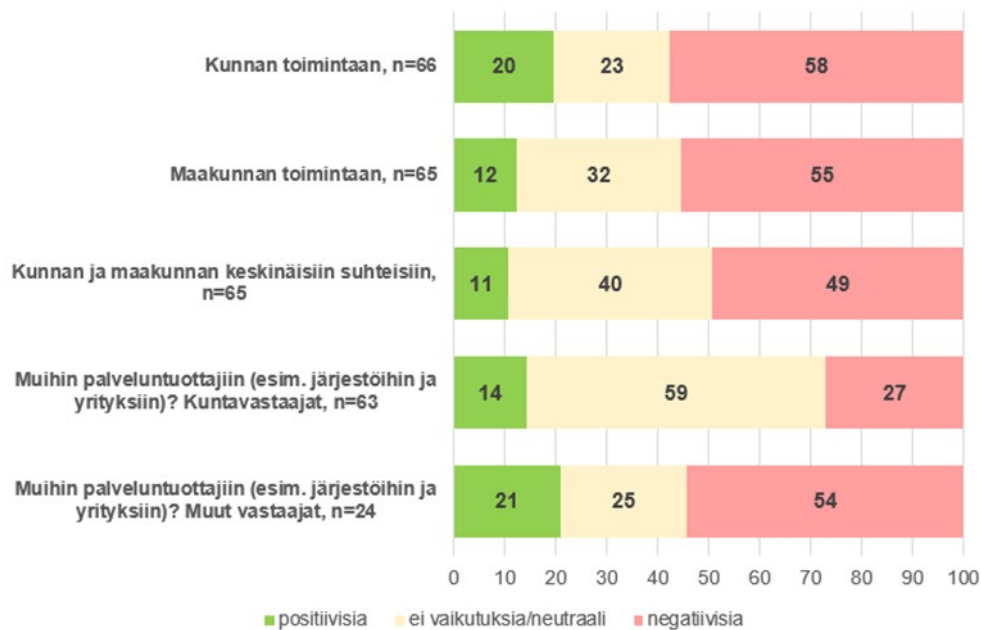
Kuvio 8. Tulisiko kunnalla olla laissa säädetty velvollisuus tuottaa sosiaali- ja terveystalveluja osana maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja, jolloin kunnille maksettavista korvauksista säädettäisiin lailla? Tässä tapauksessa maakunnalla ei olisi oikeutta estää kuntaa tuottamasta palveluja, eikä kunnilla olisi oikeutta olla tuottamatta palveluja.

Kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset selvitysluonnokseen

Kuntavastaajista suurin osa – hieman yli kaksi kolmasosaa (68 %) vastaajista ei kannatanut kunnille velvollisuutta toimia palveluiden tuottajina. Luku oli hieman pienempi kuin aikaisemmalla kerralla, jolloin n. 75 % kuntavastaajista ei velvoitetta halunnut.

Ero kuntavastaajien ja uiden vastaajien välillä ei ollut kysymyksen kohdalla merkittävä.

Mallin vaikutukset nähtiin pääosin negatiivisina. Arvio vaikutuksista oli kaikissa arvioitavana olevissa näkökulmissa negatiivinen. Vaikutusten perusteluita on kuvattu enemmän kohdassa 3.2.6. ja 3.2.7.



Kuvio 9. Mikäli kunnilla olisi velvollisuus tuottaa palveluja, millaisia vaikutuksia sillä olisi eri toimi-joiden toimintaan.

3.2.2 Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksen perusteella

Perustuslaki asettaa säätämislle reunaehdoja lähinnä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen osalta. Tehtävästä olisi säädettävä lailla ja samalla on turvattava, että kunnille osoitetaan tehtävän hoitoon riittävä rahoitus. Sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta kuntatuottajuus voisi olla ongelmallinen sellaisten tehtävien osalta, joissa palvelujen turvaaminen voisi vaarantua kuntatuottajuuden vuoksi. Myös yhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa ja laadussa voisi vaarantua.

Kunnan velvollisuus tuottaa palveluja voisi tarkoittaa, että kunnan asukkaan tosiasiallisesti saamat palvelut voisivat olla parempia kuin, mitä maakunta on päättänyt tai mitä

se tuottaa itse järjestämisvastuunsa perusteella, koska kunta voisi rahoittaa palveluja myös omalla rahoituksellaan. Kunnalla on yleisen toimialan perusteella mahdollisuus tuottaa lisäpalveluja ja parempia palveluja omalla lisärahoituksellaan.

EU-kilpailuoikeuden perusteella kunnille ei voida säätää yleistä velvollisuutta tuottaa palveluja omassa organisaatioissaan, koska sote-tehtäviä ei ole rajattu EU-valtiontukisäännöksiin soveltamisen ulkopuolelle. Se, että kunta saa mallissa korvauksen tuottamistaan palveluista, viittaa EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Jos kyseessä olisi taloudellinen toiminta, kunnan toimintaan liittyvät EU-valtiontukisäännöksiin vastaisia tukielementtejä eli konkurssisuoja ja veroetuja, jotka on käytännössä poistettavissa vain yhtiöittämällä toiminta. Kunnan yhtiömuotoisen toiminnan asettamiseen muihin toimijoihin nähden erilaiseen asemaan ei ole perusteita.

Kuntatuottajuudesta voidaan säätää yksittäisen tehtävän osalta, jos kyseessä on eitaloudellinen toiminta tai tuen ei katsottaisi täyttävän kiellettyä tukea koskevaa valikoivuusedellytystä. Tällaisia voisivat olla sote-tehtävät, jotka liittyisivät läheisesti kunnan järjestämisvastuulle jääviin tehtäviin. Tällöin kunnan tuottamistehtävästä ja sen rajoista tulisi säätää selkeästi. Tällöin kunnan rooli voisi jäädä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti erilaiseksi kuin yksityisten palveluntuottajien, eikä kyseessä olisi valikoiva etu eikä siksi kyse olisi myöskään kielletystä valtiontuesta. Jos kuitenkin tulkintaan liittyisi oikeudellista epävarmuutta, tulisi asiasta tehdä notifikaatio.

Jotta notifikaatioprosessi ei viivästyttäisi maakuntien perustamista, hallinnon ja toiminnan sekä rahoitusta koskevan hallituksen esityksen antamista ja eduskuntakäsittelyä, tulisi tuotantovelvollisuudesta säätää erityislaissa. Erityislaki olisi lisäksi perusteltu vaihtoehto, koska tuottamisen edellytyksistä tulisi säätää yksityiskohtaisesti.

Vaihtoehtona osalta olisi myös linjattava, voisiko kunta tuottaa palvelut alihankintana ostaen järjestöiltä tai yrityksiltä tai hoitaa tehtävä yhteistoiminnassa kuntien kanssa. Yhteistoiminnassakin olisi tällöin otettava huomioon kuntalain yhtiöittämisvelvoitesäännökset.

3.2.3 Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle. Siirtyviä kustannuksia vastaavasti leikataan kuntien tuloja. Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Siten tehtäviä, joissa kunta mahdollisesti toimisi tuottajana, koskeva rahoitus on lähtökohtaisesti valtion rahoitusta järjestämisvastuussa oleville maakunnille.

Mallissa kunnalla olisi velvollisuus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja. Palvelut määriteltäisiin kansallisesti. Lainsäädäntö on kunnan kannalta velvoittava, joten kuntien on tuotettava sille määrätyt tehtävät. Kunnan tehtävästä säädettäessä tulee varmistua rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Maakunnan on järjestämisvastuunsa mukaisesti suoritettava täysimääräinen korvaus kunnalle määritetyn tehtävän tuottamisesta. Korvauksen perusteesta säädettäisiin laissa.

Mallin taloudellisia vaikutuksia ei voida ensi vaiheessa laskea, mutta valmistelun edessä tehdään tarvittaessa arvio mallin euromääräisistä vaikutuksista kuntien ja maakuntien talouteen.

Kunnan mahdollisella palveluiden tuottamisella on kuitenkin vaikutuksia kunnan talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä vaiheessa tarkemmin. Vaikutukset riippuisivat mm. tuottamisen laajuudesta sekä toteutuksesta.

3.2.4 Omaisuus ja henkilöstö

Tämä kuntatuottajuvaihtoehto ei vaikuttaisi merkittävästi omaisuuden ja henkilöstön siirtoa koskeviin linjauksiin. Yksittäisen tehtävän osalta vaihtoehto voisi vaikuttaa omaisuuden siirtoa koskeviin linjauksiin, jos velvollisuuden toimeenpano liittyisi kiinteästi johonkin irtaimeen, sopimuksen siirtoon tai toimitiloihin. Samoin vaihtoehto vaikuttaisi henkilöstön siirtymistä koskeviin linjauksiin, koska tällöin tehtävää hoitavaa henkilöstö ei ilmeisesti siirtyisi.

3.2.5 Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia

Tehtävät, joihin velvollisuus kohdentuisi, tulisi määritellä yksityiskohtaisesti ja mahdollisimman selkeärajaisesti. Siitä huolimatta sen vaikutukset olisivat vaikeasti määriteltävissä. Integraatio maakunnan toimintojen kanssa perustuisi nykyisenlaisiin hoito- ja palveluketjuihin ja työnjakoon. Käytännössä velvoitettavan tehtävien määrittely olisi vaihtoehdon toimivuuden kannalta olennaista ja se vaatisi syvällistä sekä kattavaa arviointia.

Tietyissä hyvinvointia ja terveyttä edistävissä yksittäisissä tehtävissä kuntatuottamisen lakisääteistämisen mahdollisuuksia ja etuja voisi olla tarvetta arvioida syvemmin. Esimerkiksi jo nykyisissä sosiaalihuoltolain 8 §:n (erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen), 9 §:n (lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen) ja 10 §:n (palvelujen kehittäminen kasvatuksen tukemiseksi) mukaiset tehtävät velvoittavat jo nykyisessä muodossaan kunnallisia viranomaisia yhteistyössä seuraamaan ja edistämään kyseessä olevien ryhmien hyvin-

vointia. Vastaava tilanne on terveydenhuoltolain mukaisissa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävissä, kuten 11 § (terveys- ja hyvinvointivaikutusten huomioon ottaminen), 12 § (terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kunnassa) ja 13 § (terveysneuvonta ja terveystarkastukset).

Kyseessä olevat sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain säännösten toteuttaminen ei myöskään lähtökohtaisesti edellytä ylimääräistä resursointia tai aiheuta merkittäviä kustannuksia kunnan toimintaan. Kuntatuottamisen mahdollistaminen tältä osin edellyttäisi kuitenkin teknisiä muutoksia ainakin sosiaali- ja terveydenhuoltolakiin sekä mahdollisesti myös muihinkin lakeihin näiden mainittujen yhteisten tehtävien osalta. Lakisääteisen kuntatuottajuuden vaihtoehto sai myös kuntakyselyssä jonkin verran kannatusta ja sitä tuki yli 83 % lakisääteistämistä kannattaneista vastaajista. Useissa vastauksissa todettiin, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät ovat laaja-alaisia, eikä tehtävää voi tarkastella vain sosiaali- ja terveydenhuollon viitekehyksestä.

Muiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien asettaminen kunnan lakisääteiseksi velvoitteeksi ei saanut kyselyssä yleistä kannatusta. Yleisesti ottaen lakisääteistämisen vaikutukset koettiin negatiiviseksi niin kunnan, maakunnan kuin asiakkaankin oikeuksien näkökulmasta.

3.2.6 Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde

Malli 2. nähtiin ehdotetuista vaihtoehdoista huonompana ja mallia pidettiin erityisen ongelmallisena ja ristiriitaisena. Kuntien kannalta positiivista olisi se, että tuottamisen tehokkuus voisi kasvaa sekä paikallisuuden tuntemista pystyttäisiin tehokkaammin hyödyntämään. Toisaalta riskinä koettiin, että varsinkin pienten kuntien resurssit eivät riittäisi palveluita tuottamaan – vaikka valtio kustannukset lähtökohtaisesti korvaisikin. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta malli olisi myös haastava, koska kunnilla olisi tuotantovelvollisuus ilman järjestämisvastuuta. Tämä olisi ongelma kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ja johtaisi myös palvelujen järjestämisvastuun hämärtymiseen.

Myös maakunnan näkökulmasta malli koettiin haastavaksi. Keskeinen ongelma muodostuisi järjestämisvastuun ja kuntien palveluntuottamisveloitteen välillä. Maakunnan järjestämisvastuun ja kunnan tuottamisvelvollisuuden yhdistäminen on hankalaa ja aiheuttaisi hyvin monimutkaisen mallin palvelujen toteuttamiseen, sekä asettaisi helposti myös maakunnan asukkaat eriarvoiseen asemaan. Malli myös vaikeuttaisi kun-

nan ja maakunnan välisen yhdyspintojen hallintaa. Maakunnan näkökulmasta kokonaisuuden hallinta hankaloituisi ja maakunnan tosiasiallinen kyky ohjata kuntien palvelutuotantoa voisi muodostua rajalliseksi.

Malli loisi kunnan ja maakunnan välille hieman epäselvän toiminnallisen suhteen, jossa järjestämisen ja tuottamisen erottaminen olisi epäselvää. Erityisesti kunnan rooli palveluiden tuottajana olisi epäselvä suhteessa siihen, että maakunnalle on lainsäädännöllä siirretty järjestämisvastuu palveluista. Toiminnallinen suhde ei myöskään lähtökohtaisesti olisi omiaan rakentamaan luottamusta itsehallinnollisten toimijoiden välille.

3.2.7 Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.

Muiden kuin kuntavastaajien keskuudessa suhtauduttiin kriittisesti kuntien lailla määriteltyyn velvollisuuteen tuottaa palveluita (malli 2). Vastauksissa korostuivat näkemykset mallin tuottamista ongelmista, kuten palvelujärjestelmän sirpaloitumisesta ja soteuudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttamisen hankaluudesta. Mallin vaikutukset muihin palveluntuottajiin nähtiin erityisesti sen kautta, kuinka tuottamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat tehtävät lopulta rajattaisiin. Vaikutukset muihin palvelun-tuottajiin määrittäisivät pitkälti sen kautta, tuottaisiko kunta palvelut omassa organisaatiossaan vai voitaisiinko tuotanto toteuttaa alihankkijoiden kautta. Muiden kuin julkisten palveluntuottajien näkökulmasta olennaisena tässäkin mallissa pidettiin kuntien tuotannon mahdollista, EU-kilpailuoikeuden mukaista yhtiöittämisvelvoitetta.

Vastauksissa korostettiin mallin mahdollisia vaikutuksia palveluntuottajien keskinäisiin suhteisiin, erityisesti mikäli tuottajien välinen kilpailuneutraliteetti vähenisi. Toisaalta korostettiin, että mikäli kunnan tuottamisvelvollisuus olisi rajattu pieneen joukkoon tehtäviä, mallin vaikutukset voisivat olla vähäisiä. Erityisen negatiiviseksi nähtiin mallin 2 vaikutukset kunnan ja maakunnan väliseen suhteeseen. Mahdollisiksi ongelmakohtiksi koettiin järjestämis- ja tuottamisvastuun epäselvä määrittäminen toimijoiden kesken, rahoituksen sekavuus sekä palveluintegraation sujuvuus asiakkaiden näkökulmasta. Palveluohjauksen tarpeen katsottiin mallin seurauksena lisääntyvän. Lisäksi mallin katsottiin voivan kasvattaa hallinnollisia kustannuksia, muun muassa tiedonsiirtoon ja toiminnan ohjaukseen liittyen.

3.3 Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana

Mallissa kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa määriteltyjen säädetyissä tehtävissä kansallisesti määriteltyjen kriteerien perusteella tai tietyissä laissa määriteltyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista palveluntuottajana. Maakunta rahoittaisi palveluja laissa säädettyjen kansallisesti määriteltyjen kriteerien perusteella.

- Tehtävistä olisi säädettävä erikseen lailla. Kunnille tulisi osoittaa tehtävän hoitoon riittävä rahoitus. Rahoitus kiertäisi järjestämisvastuullisen maakunnan kautta.
- Palvelut, joihin oikeus kohdentuisi, tulisi määritellä yksityiskohtaisesti ja mahdollisimman tarkkarajaisesti. Palvelut voisivat olla sote-tehtäviä, jotka liittyisivät läheisesti jatkossakin kunnan järjestämisvastuulla oleviin tehtäviin.
- EU-kilpailuoikeuden perusteella kunnille ei voida säätää yleistä velvollisuutta tuottaa sote-palveluja omassa organisaatioissaan, koska tehtäviä ei ole rajattu EU-valtiontukisäännöksiin soveltamisen ulkopuolelle. Jos EU-oikeudelliseen tulkintaan liittyisi oikeudellista epävarmuutta, tulisi asiasta tehdä notifikaatio.
- Jos kyse on EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta katsottuna taloudellisesta toiminnasta, kunnan tulee lähtökohtaisesti yhtiöittää toiminta. Kunnan yhtiömuotoista toimintaa ei voida asettaa muihin yksityisiin toimijoihin nähden erilaiseen asemaan.
- Riskinä on, että malli, jossa maakunta maksaisi kunnalle palvelutuotannosta kunnan ja maakunnan väliseen sopimukseen perustuen, voitaisiin nähdä ongelmalliseksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja EU:n valtiontukisääntöjen kannalta.
- Laissa säädetty oikeus sote-palvelun tuottamisesta aiheuttaisi tarpeen tarkastella mahdollista henkilöstön ja omaisuuden siirtymistä kunnan ja maakunnan välillä.

Malli voi olla ongelmallinen maakunnan järjestämisvastuun kannalta ja siksi vaikeasti toteutettavissa

3.3.1 Kuntanäkemys kyselystä

Kuntien näkemys esiselvitysvaiheessa

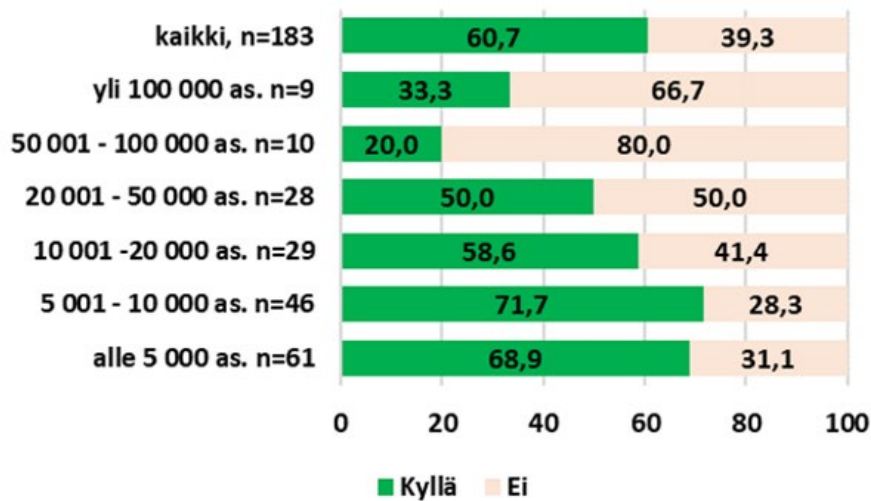
Kysymys: Tulisiko kunnilla olla oikeus tuottaa laissa tarkemmin määriteltäviä sosiaali- ja terveyspalveluja osana maakunnan palvelutuotantoa, jolloin kunnille maksettavista korvauksista säädettäisiin lailla? Tässä tapauksessa maakunnalla ei olisi oikeutta estää kuntaa tuottamasta palveluja.

Kysymykseen vastanneista kunnista suurin osa (n. 61 %) halusi kunnille oikeuden toimia sote-palveluiden tuottajina, ilman että maakunnalla olisi oikeutta tätä estää. Mikäli vaihtoehto olisi mahdollinen, niin kyselyn mukaan kunnista hieman yli kolmasosa todennäköisesti käyttäisi oikeutta tuottamiseen.

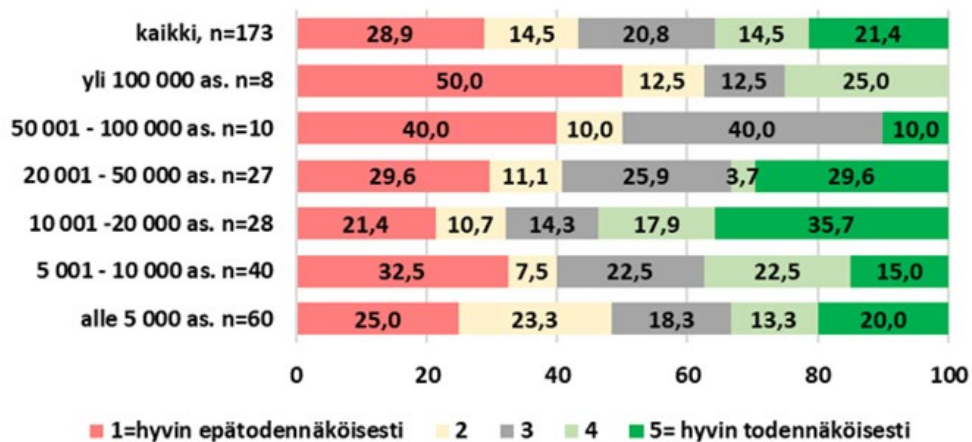
Erityisesti pienet kunnat kannattivat tätä vaihtoehtoa, kun taas yli 50 000 asukkaan kunnat eivät pitäneet vaihtoehtoa yhtä houkuttelevana. Kunnista, jotka ovat mukana sote-kuntayhtymässä n. 69 % kannatti vaihtoehtoa, kun taas kunnista, jotka eivät ole sote-kuntayhtymässä n. 58 % kannatti vaihtoehtoa. Väestöstä kolmasosa asui kunnissa, jotka kannattivat vaihtoehtoa.

Keskeiset perustelut, miksi vastaajien mukaan kunnilla tulisi olla tämänkaltaisen oikeus palveluiden tuottamiseen, liittyvät kuntien itsehallintoon ja kuntien itsemääräämisoikeuteen. Kunnat näkevät, että heille on annettava mahdollisuus itse päättää oikeudesta palveluiden tuottamiseen. Toisaalta korostetaan, että alueiden ja kuntien erillaisuus vaatii erilaisia ratkaisuja myös tuottamisen osalta. Erityisesti kuntien rooli hyvinvointipalveluissa sekä yhdyspintakysymys nousevat kuntien vastauksissa esiin.

Keskeiset perustelut, miksi kunnilla ei tulisi olla oikeutta, liittyivät vastaajien mukaan järjestämisvastuun siirtoon. Mikäli kunnilla olisi ilman maakunnan suostumusta oikeus palveluiden tuottamiseen, niin syntyisi epäselvyyksiä järjestämisvastuun siirrosta sekä järjestelmän tavoitteiden toteutumisesta. Myös tämän kautta mahdollisesti syntyvän järjestelmän sekavuus herätti epäilyjä. Vastaajat myös epäilivät integraation toteutusta monien toimijoiden kesken.



Kuvio 10. Tulisiko kunnilla olla oikeus tuottaa laissa tarkemmin määriteltyjä sosiaali- ja terveyspalveluja osana maakunnan palvelutuotantoa, jolloin kunnille maksettavista korvauksista säädettäisiin lailla? Tässä tapauksessa maa-kunnalla ei olisi oikeutta estää kuntaa tuottamasta palveluja.



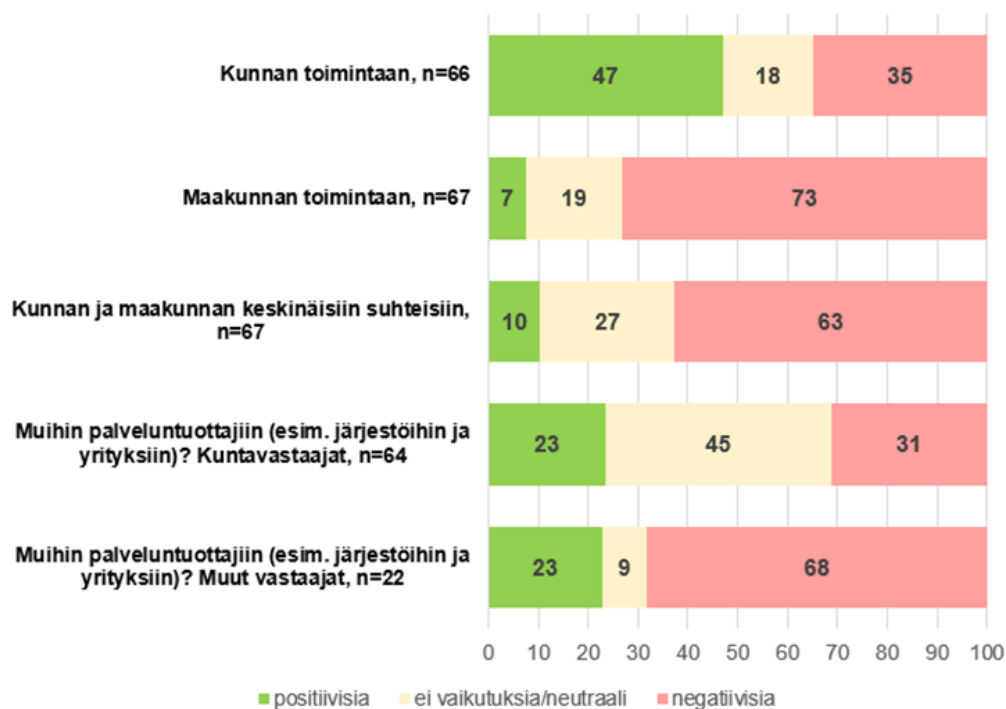
Kuvio 11. Mikäli kunnilla olisi lain perusteella oikeus tuottaa palveluja, kuinka todennäköisesti kuntanne käyttäisi tätä oikeutta?

Kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset selvitysluonnokseen

Kysyttäessä kuntien oikeudesta tuottaa palveluita ilman, että maakunnalla on asiaan harkintavaltaa (malli 3), vastaajien näkemykset erosivat hieman toisistaan. Näkemyk-

set siitä, pitäisikö mallin mukainen mahdollisuus olla kunnille mahdollinen erosi huomattavasti riippuen siitä, onko vastaaja kuntavastaaja vai muun tahon edustaja. Kuntavastaajista oikeutta kannattaa n. 64 %, kun muista vastaajista vain 26 %. Kuntavastaajista hieman suurempi osa näki mallin kannatettavana kuin aikaisemmalla kerralla. Samoin useampi kunta ilmoitti todennäköisesti tai erittäin todennäköisesti käyttävänsä oikeutta, mikäli sellainen olisi mahdollista.

Kuntavastaajista suurempi osa (47 % vs. 35 %) näkisi mallilla olevan positiivisia vaikutuksia kunnan toimintaan. Muut vaikutukset vastaajat näkivät negatiivisina. Erityisen huonona vaikutukset nähtiin maakunnan toiminnan osalta. Samoin vastaajien näkemykset erosivat arvioitaessa mallin vaikutuksia muihin palveluntuottajiin. Kuntavastaajat näkivät vaikutukset huomattavasti vähemmän negatiivisina kuin muut vastaajat. Vaikutusten perusteluita on kuvattu enemmän kohdassa 3.3.6. ja 3.3.7.



Kuvio 12. Mikäli kunnilla olisi oikeus tuottaa palveluita ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa, millaisia vaikutuksia sillä olisi eri toimijoiden toimintaan.

3.3.2 Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiä perusteella

Perustuslaki asettaa säätämislle reunaehdot lähinnä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen osalta. Tehtävästä olisi säädettävä lailla ja samalla on turvattava, että kunnille osoitetaan tehtävän hoitoon riittävä rahoitus. Jos kyse olisi sosiaalisten perusoikeuksien näkökulmasta kuntatuottajuus voisi olla ongelmallinen sellaisten tehtävien osalta, joissa palvelujen turvaaminen voisi vaarantua kuntatuottajuuden vuoksi. Myös palvelujen saatavuuden ja laadun yhdenvertaisuus alueella voisi vaarantua, kun maakunnalla ei olisi päätösvaltaa siitä kokonaisuudesta, kuinka palvelutuotanto alueella toteutetaan.

Kunnan oikeus tuottaa palveluja voisi tarkoittaa, että kunnan asukkaan tosiasiallisesti saamat palvelut olisivat parempia tai huonompia kuin, mitä maakunta on päättänyt tai tuottaa itse. Kunnalla on yleisen toimialan perusteella mahdollisuus tuottaa lisäpalveluja ja parempia palveluja omalla lisärahoituksellaan.

EU-kilpailuoikeuden perusteella kunnille ei voida säätää yleistä oikeutta tuottaa palveluja omassa organisaatioissaan, koska sote-tehtäviä ei ole rajattu EU-valtiontukisäännöksiä soveltamisen ulkopuolelle. Se, että kunta saa mallissa korvauksen tuottamistaan palveluista, viittaa EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Jos kyseessä on taloudellinen toiminta, kunnan toimintaan liittyy EU-valtiontukisäännöksiä vastaisia tukielementtejä eli konkurssisuoja ja veroetuja, jotka on käytännössä poistettavissa vain yhtiöittämällä toiminta. Kunnan yhtiömuotoisen toiminnan asettamiseen muihin toimijoihin nähden erilaiseen asemaan ei ole perusteita.

Kuntatuottajuudesta voidaan säätää yksittäisen tehtävän osalta, jos kyseessä on ei-taloudellinen toiminta tai tuen ei katsottaisi täyttävän kiellettyä tukea koskevaa valikoivuusedellytystä. Tällaisia voisivat olla sote-tehtävät, jotka liittyisivät läheisesti kunnan järjestämisvastuulle jääviin tehtäviin. Tällöin kunnan tuottamistehtävästä ja sen rajoista tulisi säätää selkeästi. Tällöin kunnan rooli voisi jäädä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti erilaiseksi kuin yksityisten palveluntuottajien, eikä kyseessä olisi valikoiva etu eikä siksi kyse olisi myöskään kielletystä valtiontuesta. Jos kuitenkin tulkintaan liittyisi oikeudellista epävarmuutta, tulisi oikeus notifoida.

Jotta notifiointiprosessi ei viivästyttäisi maakuntien perustamista, hallinnon ja toiminnan sekä rahoitusta koskevan hallituksen esityksen antamista ja eduskuntakäsittelyä, tulisi tuotanto-oikeudesta säätää erityislaissa. Erityislaki olisi lisäksi perusteltu vaihtoehto, koska tuottamisen edellytyksistä tulisi säätää yksityiskohtaisesti.

Mallissa olisi hieman sisäsyntyinen ristiriita vastuista ja velvollisuuksista. Jotta järjestäjä voi toimia tehokkaasti, ei järjestämisvastuu voi olla epäselvä ja vaihteleva. Järjestäjän tulee olla yksi taho, jolle esim. voi kohdentaa valvontaa tai tehtävät pitää pystyä yksilöimään niin tarkasti, että vastuuepäselvyyksiä ei tule.

3.3.3 Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle. Siirtyviä kustannuksia vastaavasti leikataan kuntien tuloja. Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Siten tehtäviä, joissa kunta mahdollisesti toimisi tuottajana, koskeva rahoitus on lähtökohtaisesti valtion rahoitusta järjestämisvastuussa oleville maakunnille.

Mallissa kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista palveluntuottajana. Palvelut määriteltäisiin kansallisesti. Maakunta rahoittaisi palveluja laissa säädetyin perusteella.

Mikäli maakunnalla on järjestämisvelvollisuus kyseessä oleviin tehtäviin, mutta kunnille on määritetty oikeus tuottaa kyseisiä palveluja, maakunnan olisi osoitettava täysimääräinen rahoitus kunnalle sen tuottaessa palvelun. Rahoitusperusteista säädettäisiin laissa.

Mallin taloudellisia vaikutuksia ei voida ensi vaiheessa laskea, mutta valmistelun edetessä tehdään tarvittaessa arvio mallin euromääräisistä vaikutuksista kuntien ja maakuntien talouteen.

Kunnan mahdollisella palveluiden tuottamisella tulisi olemaan vaikutuksia kunnan talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä vaiheessa tarkemmin. Vaikutukset mm. riippuisivat tuottamisen laajuudesta sekä toteutuksesta.

3.3.4 Omaisuus ja henkilöstö

Koska EU-kilpailuoikeuden perusteella kunnille ei voitane säätää yleistä oikeutta tuottaa palveluja, tämä kuntatuottajuvaihtoehto ei vaikuttaisi merkittävästi omaisuuden ja henkilöstön siirtoa koskeviin linjauksiin. Yksittäisen tehtävän osalta oikeus voisi vaikuttaa omaisuuden siirtoa koskeviin linjauksiin, jos velvollisuuden toimeenpano liittyisi kiinteästi johonkin irtaimeen, sopimuksen siirtoon tai toimitiloihin ja jos olisi lainvalmistelussa selvää, kuinka laajasti kunnat haluavat oikeutta käyttää. Samoin vaihtoehto vaikuttaisi henkilöstön siirtymistä koskeviin linjauksiin, koska tällöin tehtävää hoitavaa henkilöstöä ei ilmeisesti siirtyisi.

3.3.5 Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia

Vaihtoehtoa voisi ajatella toteutettavan tietyissä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävissä, jotka sosiaali- ja tervenhoitoon liittyvien tiettyjen tehtävien osalta voidaan katsoa maakunnan ja kunnan yhteisiksi tehtäviksi. Tällöin on huomioitava, että hyvinvoinnin- ja terveyden edistämisen yleiset tehtävät ovat laajempia kuin vain sosiaali- ja terveydenhoitoon liittyvät tehtävät, esim. kunnan liikunta- ja kulttuuripalvelut, jotka kuuluvat jatkossakin vain kunnan vastuulle.

Muina tehtävinä, joissa kunnalla voisi olla tuottajaroolia sovitettujen kriteerien ja pelisääntöjen mukaan nousi kyselyssä esiin kuntouttava työtoiminta ja kouluun liittyvät opiskeluhoitojen palvelut.

Näidenkin osalta käytännössä kunnan palvelutuotanto ei voisi toimia ilman yhteistyötä maakunnan viranomaisprosessien kanssa. Kuntakyselyssä tuotiin vahvasti esiin, että maakunnalla pitää olla kokonaisvastuu näistä palveluista, eikä varsinaisten palvelujen tuottamisvastuun siirtoa kunnille voida käytännössä tehdä ilman maakunnan harkintavallan käyttämistä.

3.3.6 Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde

Ehdotettu malli sai kuntakyselyssä vaikutuksiltaan ristiriitaisen vastaanoton. Kuntien kannalta positiivista olisi se, kunnat pystyisivät ehkä maakuntaa paremmin hyödyntämään paikallisuutta ja paikallisia toimijoita. Kunnat toivat esiin, että ne lähipalveluillaan ja alueensa tuntemuksellaan pystyisivät tehokkaaseen moniammatilliseen yhteistyöhön kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Malli tukisi myös kunnallista itsehallintoa, koska kunnilla olisi käytännössä mahdollisuus itse päättää käytäisikö se oikeutta vai ei. Toteutuessaan malli lisäisi kuntien välistä eriarvoistumista, sillä kaikilla kunnilla ei olisi resursseja palveluiden tuottamiseen.

Maakunnan näkökulmasta malli heikentäisi selkeästi maakunnan edellytyksiä hoitaa järjestämisvastuutaan. Malli voisi synnyttää tilanteen, jossa maakunnan ja kunnan välinen roolitus on epäselvä, ja voisi johtaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa kunnalla on oikeus tuottaa palveluja, joita maakunta ei järjestäjänä halua tilata. Malli synnyttäisi hallinnollisesti sekavan järjestelmän. Lisäksi malli tosiasiallisesti kaventaisi oleellisesti maakunnan järjestämisvastuuta sote-palveluista ja järjestämisvastuun toteuttaminen sekä sen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin vaikeutuisi, jos kunnat voisivat

maakunnan tahtotilasta riippumatta edelleen päättää itsenäisesti palvelujen tuottamisesta maakunnan järjestämien palvelujen lisäksi. Malli nosti esiin myös huolen palveluintegraation ja kansallisten sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta.

Malli paitsi heikentäisi järjestämisvastuullisen maakunnan roolia, niin voisi myös luoda ristiriidan kuntien ja maakuntien välille. Maakunnalla olisi järjestämisvastuu, mutta ei harkintavaltaa kunnan palveluntuottajarooliin. Tämä aiheuttaisi lähtökohtaisesti merkittävää ristiriitaa maakunnan ja kuntien välille. Maakunnan järjestämisvastuulla olevat toiminnot voisivat jäädä kunnasta riippuen erilaisiksi kunnan tuotannosta riippuen. Maakunnan alueella ja maakuntien välillä eriarvoistuminen olisi todennäköistä.

3.3.7 Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne.

Komentointikierroksella järjestö- ja yritys vastaajien yleinen näkemys oli, että mallin 3 katsottiin johtavan maakunnan järjestämisvastuun heikentymiseen, ja tätä kautta kunnan ja maakunnan keskinäisten vastuiden sekoittumiseen. Ongelmalliseksi mallissa nähtiin erityisesti maakunnan palvelukokonaisuuden suunnittelun ja ohjauksen toteuttaminen. Mallissa nähtiin riski sille, että maakunnan sisällä kuntien tuotantoratkaisut eriytyisivät, ja tätä kautta maakunnan asukkaiden keskinäinen yhdenvertaisuus kärsisi. Muiden kuin julkisten palveluntuottajien näkökulmasta uhkana nähtiin kilpailuneutraaliteetin vaarantuminen, joka voisi aiheuttaa palveluiden keskittymistä tai jopa toimijoiden poistumista markkinoilta. Positiivisena mallissa nähtiin mahdollinen lähipalveluiden säilyminen ja vahvistuminen.

3.4 Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella

Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan harkinnan ja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella. Korvaus määräytyisi sopimuksen perusteella.

- Yleisen toimialan perusteella kunta voi osallistua maakunnan järjestämään tarjouskilpailuun, jolloin EU-valtiontukisäännöksiin ja kuntalain perusteella kunnan on kuitenkin lähtökohtaisesti yhtiöitettävä tämä toiminta.

- Kunta ja maakunta tekisivät sopimuksen joidenkin palveluiden tuottamisesta, jolloin maksettava korvaus määriteltäisiin maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella, eikä siitä erikseen säädettäisi laissa.
- Vaihtoehtoon käytännön toteutukseen vaikuttaa olennaisesti EU-kilpailuoikeus, erityisesti hankintalainsäädäntö mutta myös valtiontukisäännökset. Tulkinnassa on keskeistä, olisiko sopimuksessa kyse hankintalainsäädännön alaisesta hankintasopimuksesta vai lain soveltamisen ulkopuolelle jäävästä horisontaalisesta yhteistoiminnasta, eli kilpailuttamatta ja kunnan omassa organisaatiossaan. Horisontaalisesta yhteistyöstä tulisi kuitenkin säätää lailla.
- Oletuksena on, että henkilöstön ja omaisuuden siirrossa noudatettaisiin edellisen hallituskauden linjauksia, jolloin esim. henkilöstö siirtyisi vaihtoehdossa järjestämisvastuun mukana maakuntaan.

Malli on lähtökohtaisesti mahdollinen kunnan yleisen toimialan puitteissa

3.4.1 Kuntanäkemyksistä kyselystä

Kuntien näkemys esiselvitysvaiheessa

Kysymys: Tulisiko kunnalla olla mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja osana maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja? Tässä tapauksessa maakunta tekee päätöksen ja solmii sopimuksen kunnan kanssa.

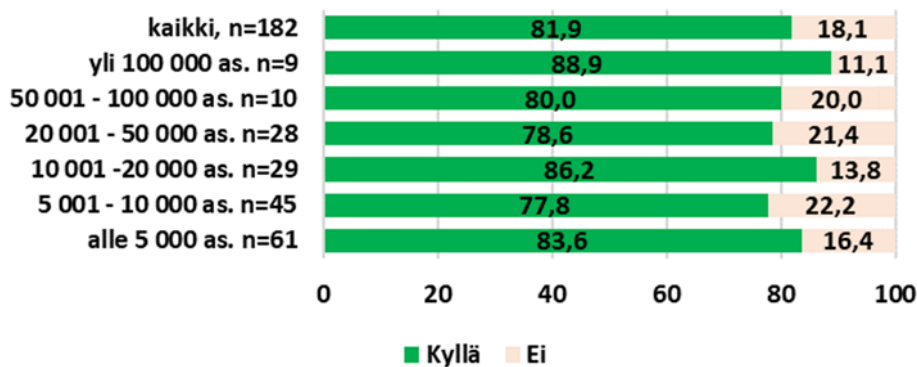
Kysymykseen vastanneista kunnista suurin osa (n. 80 %) halusi kunnille mahdollisuuden toimia sote-palveluiden tuottajina siten, että maakunta ja kunta solmivat tuottamisesta sopimuksen. Mikäli vaihtoehto olisi mahdollinen, niin kyselyn mukaan kunnista hieman yli 43 % todennäköisesti käyttäisi oikeutta tuottamiseen. Kuitenkin kokoluokassa 10 001 – 20 000 asukasta vain yli puolet kunnista ilmoitti todennäköisesti käyttävänsä tällaista mahdollisuutta palveluiden tuottamiseen.

Vaihtoehtoon kannatus oli kaikissa kuntakokoluokissa tasaisen korkea. Kunnista, jotka ovat mukana sote-kuntayhtymässä n. 86 % kannatti vaihtoehtoa, kun taas kunnista, jotka eivät ole sote-kuntayhtymässä n. 75 % kannatti vaihtoehtoa. Väestöstä n. 83 % asui kunnissa, jotka kannattivat vaihtoehtoa.

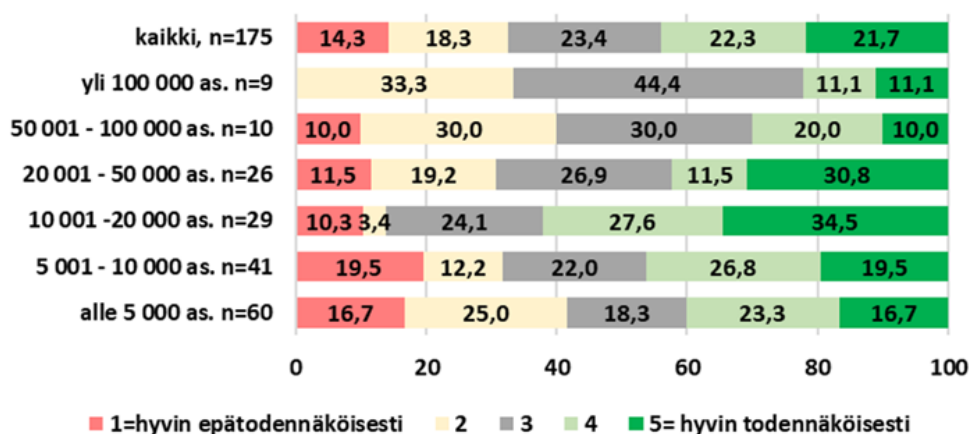
Keskeiset perustelut, miksi vastaajien mukaan kunnilla tulisi olla tämänkaltainen mahdollisuus palveluiden tuottamiseen oli, että siten maakunnalla palveluiden järjestämis-

vastuullisena toimijana säilyisi kokonaisuus hallussa. Mahdollisuus myös mahdollistaisi alueiden ja kuntien erilaisuuden paremman huomioimisen sekä kuntien vahvan osaamisen hyödyntämisen palveluiden tuottamisessa.

Keskeiset perustelut, miksi kunnilla ei tulisi olla mahdollisuutta tuottamiseen liittyvät myös järjestämisvastuuseen, jonka tulisi vastaajien mukaan olla selkeä eikä kunta-tuottajuus tukisi tätä. Lisäksi viitattiin muodostuvan järjestelmän sekavuuteen. Lisäksi osa kunnista näki, että kunnilla joka tapauksessa tulisi olla oikeus ja mahdollisuus päättää tuottamisesta, ilman maakunnan suostumustakin.



Kuvio 13. Tulisiko kunnalla olla mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveystalvuuja osana maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja? Tässä tapauksessa maakunta tekee päätöksen ja solmii sopimuksen kunnan kanssa.



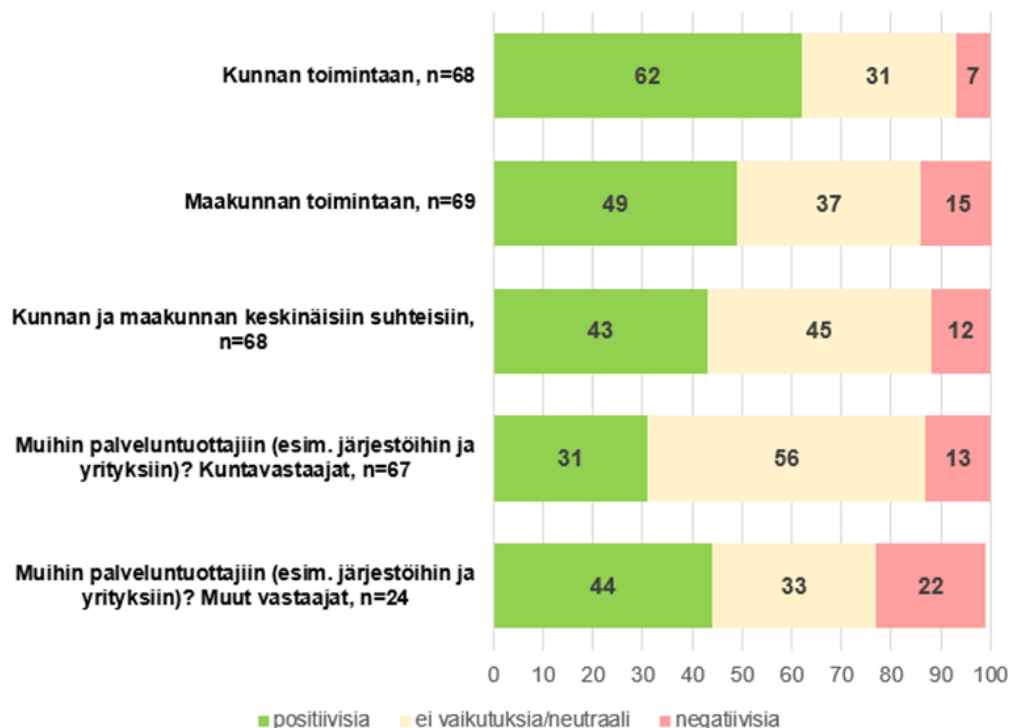
Kuvio 14. Mikäli kunnilla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja, kuinka todennäköisesti kuntanne käyttäisi tätä mahdollisuutta?

Kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset selvitysluonnokseen

Kysytyistä malleista selkeästi suosituimmaksi nousi kunnan oikeus tuottaa palveluita maakunnan kanssa solmitun sopimuksen perusteella. Yli 90 % kuntavastaajista ja yli 80 % muista vastaajista kannatti oikeutta sopimukselliseen tuottamiseen. Samoin mallin vaikutukset saivat huomattavasti enemmän positiivisia huomioita kuin negatiivisia. Esimerkiksi yli 60 % kuntavastaajista näki mallin vaikutukset kuntiin positiivisina ja lähes puolet näki mallilla olevan myös maakunnan näkökulmasta positiivisia vaikutuksia.

Yli puolet (53 %) kuntavastaajista myös ilmoitti todennäköisesti tai erittäin todennäköisesti hyö-dyntävänsä mahdollisuutta sopimukselliseen tuottamiseen.

Vaikutusten perusteluita on kuvattu enemmän kohdissa 3.4.6. ja 3.4.7.



Kuvio 15. Mikäli kunnilla olisi mahdollisuus sopia palveluiden tuottamisesta maakunnan kanssa, millaisia vaikutuksia sillä olisi eri toimijoiden toimintaan?

3.4.2 Perustuslakiarvio sekä tulkinta EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain säännöksiä perusteella

Kunnan mahdollisuutta tuottaa sopimuksen perusteella palveluja ei voida yllä kuvailla perusteilla sulkea lähtökohtaisesti kunnan yleisen toimialan ulkopuolelle. Tältä osin voisi olla tulkinnanvaraista, jos sopimus koskisi palvelujen tuottamista kuntaa suuremmalla alueella. Lähtökohtaisesti kunnan toimialaa rajaa paikallisuusperiaate. Tehtävän hoidon lähtökohtana tulisi olla kunnan asukkaiden tarve.

Vaihtoehdon arviointiin vaikuttaa olennaisesti EU-kilpailuoikeus, erityisesti hankintalainsäädäntö mutta myös valtioneuvoston päätökset. Vaihtoehdon tulkinnassa on keskeistä, olisiko maakunnan ja kunnan sopimuksessa kyse hankintalainsäädännön alaisesta hankintasopimuksesta vai lain soveltamisen ulkopuolelle jäävästä horisontaalisesta yhteistoiminnasta.

Hankintalainsäädännön soveltamisen osalta keskeistä on hankintasopimuksen määritelmä. Tämän perusteella maakunnan ja kunnan välisiä sopimuksia ei voida kokonaisuudessaan sulkea lain soveltamisen ulkopuolelle varsinkin, jos kunnan asema olisi rinnastettavissa yksityisten yritysten asemaan.

Yllä kohdassa 2.4.3 kuvatus mukaisesti horisontaalisen yhteistyön edellytyksenä on yhteistyöhön osallistuvan viranomaisen velvoite järjestää tai tuottaa julkista palvelua sekä se, että palvelu on yleisen edun mukaista. Horisontaalisen yhteistoiminnan perusteella ei voida sulkea hankintalainsäädännön soveltamista kaikissa sote-palveluissa ulkopuolelle. Jos kuitenkin kunnalle säädettäisiin esimerkiksi lakisääteinen velvoite järjestää joitain kunnan järjestämistä vastaavien jätteen läheisesti liittyviä sosiaali- ja terveyspalveluita, voisivat horisontaalisen yhteistyön kriteerit täyttyä ja yhteistoimintaa koskeva sopimus maakunnan kanssa mahdollisesti jäädä julkisia hankintoja koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Sekä kunnan saama korvaus että palvelutuotannon perustuminen kunnan ja maakunnan väliseen sopimukseen viittaavat EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Kuntalain mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu maakunnan järjestämään hankintalainsäädännön mukaiseen tarjouskilpailuun. Kuntalakia säädettäessä tämän tulkittiin komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella täyttävän EU-valtioneuvoston päätöksen mukaisen taloudellisen toiminnan kriteerit. Tällöin kunnan toiminta on rinnastettavissa yksityisten yritysten asemaan ja kunnan asemaan liittyy EU-valtioneuvoston päätöksen vastaisia tukielementtejä (konkurssisuoja ja veroedut), joiden perusteella kunta voisi osallistua

tarjouskilpailuun vain yhtiömuodossa. Yhtiömuodossa sen toimintaa on kohdeltava samalla tavoin kuin muitakin yrityksiä.

3.4.3 Rahoitus ja taloudelliset vaikutukset

Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle. Siirtyviä kustannuksia vastaavasti leikataan kuntien tuloja. Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Siten tehtäviä, joissa kunta mahdollisesti toimisi tuottajana, koskeva rahoitus on lähtökohtaisesti valtion rahoitusta järjestämisvastuussa oleville maakunnille.

Maakunnalla on mahdollisuus sopia kunnan kanssa siitä, että kunta hoitaisi maakunnan järjestämisvastuulla olevia tehtäviä erillisen maakunnan ja kunnan välisen sopimuksen perusteella. Kunnalle maksettava korvaus määriteltäisiin maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella. Siitä ei erikseen säädettäisi laissa.

Mallin taloudellisia vaikutuksia ei voida ensi vaiheessa laskea, mutta valmistelun edetessä tehdään tarvittaessa arvio mallin euromääräisistä vaikutuksista kuntien ja maakuntien talouteen.

Kunnan mahdollisella palveluiden tuottamisella on kuitenkin vaikutuksia kunnan talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä vaiheessa tarkemmin. Vaikutukset mm. riippuisivat tuottamisen laajuudesta sekä toteutuksesta.

3.4.4 Omaisuus ja henkilöstö

Sopimusperusteisen toiminnan perusteella ei ole lainvalmistelussa tiedossa sen laajuus, koska vasta maakunnat päättävät haluamistaan sopimuksista. Tämän perusteella henkilöstön siirtymisestä tai omaisuuden siirroista ei voitane säätää erillissään-
nöksiä sopimusperusteisen kuntatuottajuusvaihtoehdon perusteella. Toisaalta aiemmassa voimaannpanolakiehdotuksessa annettiin mahdollisuus sopia omaisuuden siirroista muullakin tavoin kuin mitä laissa säädettäisiin.

3.4.5 Arvioidaan eri tehtävien kuntatuottamisen mahdollisuuksia

Sopimusperusteisessa tuotannossa palvelujen järjestämisvastuussa olevan maakunnan vastuu kansalaisille yhdenvertaisesta ja ohjattavissa olevasta palvelutuotannosta korostuu. Kuntakyselyssä positiivisena asiana nähtiin, että kuntatuottajuus sopimuksen perusteella mahdollistaisi alueiden ja kuntien erilaisten tilanteiden huomioimisen

sekä kuntien vahvan osaamisen hyödyntämisen palvelujen tuottamisessa. Vastauksissa todettiin, että maakunnan järjestäjänä tulee ottaa huomioon asukkaiden tarpeet kokonaisvaltaisesti ja vahvistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteyttä kuntien järjestämisvastuulla oleviin muihin palveluihin. Näitä ovat esimerkiksi varhaiskasvatus, perusopetus, liikunta- ja nuorisopalvelut, työllisyyspalvelut ja maahanmuuttopalvelut. Yhdessä sopimalla voitaisiin varmistaa kokonaisuuden toimivuus ja yhteinen tahtotila. Kyselyn perusteella suosituimmaksi sopimuksen perusteella kuntien tuotettavaksi sosiaali- ja terveyspalveluksi nousivatkin hyvinvoinnin ja terveyden kokonaisuuteen kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon spesifit tehtävät, kuntouttava työtoiminta sekä oppilashuollon palvelut. Näitä kannattivat vastaajista valtaosa (60 -84 %).

Kuntien vastauksissa kuntatuottajuuden toive nousee osittain huolesta lähipalvelujen saatavuudesta niiden kokonaisuuksien osalta, jotka olennaisesti liittyvät kunnan omaan palvelutuotantoon. Vastauksissa, jotka koskivat lasten ja nuorten palveluja oli vielä paljon hajontaa oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen sijoituspaikan osalta, erityisesti kuraattoreiden ja psykologien osalta. Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelut nousivat kyselyssä esille yhtenä niistä palvelukokonaisuuksista, joiden osalta kunnat toivoivat mahdollisuutta tuottajarooliin. Tämän vaihtoehdon tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten kunta pystyisi hoitamaan opiskeluhuoltoon lakisääteisesti kuuluvan sairaanhoidon. Oli järjestäjänä tai tuottajana kuka vain, niin kouluterveydenhuollon, kuraattoritoiminnan, koulupsykologien, ja erityisvarhaiskasvatuksen ja -opetuksen asiantuntijoiden yhteistyö on nivottava saumattomaksi kokonaisuudeksi myös maakunnan muun palvelutuotannon kanssa.

Tietyt palvelut kuten kuntouttava työtoiminta nousivat kyselyssä vahvasti esiin. Kuntien halu toimia kuntouttavan työtoiminnan tuottajana kytkeytynee työllistymiseen ja työllisyyden hoitoon liittyviin vastuisiin ja suunnitteilla oleviin työllisyydenhoidon kuntakokeiluihin sekä mahdollisesti nuorisotoimen työn vahvistamiseen. Kuntouttava työtoiminta on paitsi sosiaalihuollon palvelu, myös työllistymistä edistävä palvelu. Mikäli kunnat toimisivat tuottajana maakunnan harkinnan ja sen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, kunnat rinnastuisivat toimijoihin, joilta tälläkin hetkellä hankitaan kuntouttavaa työtoimintaa. Laki kieltää kuntouttavan työtoiminnan hankkimisen yritykseltä, eikä sitä siten nykyistenkään linjausten mukaan voisi katsoa taloudelliseksi toiminnaksi. Kunnissa on paljon työpaikkoja, joihin kuntouttavan työtoiminnan osallistujia on saatettu sijoittaa osa-na mielekästä kuntouttavaan työtoimintaan kuuluvaa tekemistä. Vireillä olevien työllisyydenhoidon kokeilujen yhteydessä (tietyille) kunnille siirtyisi vastuu myös TE-palveluista, jolloin kunnat voisivat vaikuttaa siihen, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuisi vain sellaisia kuntouttavaa tukimuotoa tarvitsevia, jolle TE-palvelu tai palkkatukityö ei olisi oikea palvelu. Tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan toteutus ei kaikilta osin vastaa voimassa olevan lain tavoitteita. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa kunnassa olisi vastuu myös TE-palveluista, voisi olla luontevaa sallia kunnan tuottavan myös kuntouttavaa työtoimintaa, jos sillä olisi siihen kiinnostusta

ja halukkuutta. Julkisen vallan käytön ulottuvuuksiin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan olennaisesti liittyviin aktivointisuunnitelmiin ja siihen liittyvään asiakasohjaukseen kuntien tuottajaroolia ei kuitenkaan olisi mahdollista ulottaa.

Useissa vastauksissa tuotiin esille, että tuottamisvastuu olisi määriteltävä ensisijaisesti lainsäädännöllä. Monissa vastauksissa tuotiin esiin, että kuntien tuotantovastuun tulisi sisältää myös järjestämisvastuu, koska julkisoikeudellisena toimijana kunta voisi hoitaa myös julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Kunnan rooli julkisoikeudellisena toimijana on ilman järjestämisvastuutakin huomioiva seikka esimerkiksi sosiaalihuoltolain 6§ mukaisen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisessä, koska tehtävään helposti sisältyy myös palveluohjausta tai muita julkisen vallan käyttöä sisältäviä elementtejä. Tuottamisoikeuden antaminen toimeksiantosopimuksella sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan osalta myös sitä haluaville kunnille voisi parantaa kunnan oman palvelutuotannon, kuten sivistys- ja nuorisotoimen ja maakunnan sote-palvelujen välistä integraatiota ja tiedonkulkua. Sosiaalihuoltolain mukaista ohjausta ja neuvontaa, kuten ei muitakaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiä hyvinvointia ja terveyttä edistäviä tehtäviä ei kuitenkaan voisi määritellä ainoastaan kunnan toteuttamaksi tehtäväksi, vaan ne olisivat keskeinen osa myös tulevan maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa kunnan mahdollisesta tuotanto-oikeudesta huolimatta, eli tuotantovastuuta tulisi olla näiden palvelujen osalta sekä maakunnalla että kunnalla. Vaihtoehtoa tulisikin käytännössä selkeyttää erillislainsäädännöllä.

Kaikissa esitetyissä vaihtoehtoissa kuntatuottamisen mahdollistaminen edellyttäisi tarkennuksia ja muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön. Sopimusperusteisissa kuntien sote-tuotannossa tulee huomioida lisäksi mallin lainsäädännölliset rajoitteet. Juridisia reunaehdoja on käsitelty erikseen luvuissa 2.

3.4.6 Vaikutukset kunnan ja maakunnan toimintaan ml. maakunnan ja kunnan suhde

Kuntakyselyssä tuotiin esille, että mikäli kunnille annettaisiin sote-palveluiden tuotanto-oikeus maakunnan päätöksellä ja maakunnan ja kunnan yhteisellä sopimuksella, on sote-palvelujen tuotannossa huomioitava alueiden erilaisuus. Maakuntien päätösvalta ohittaisi kunnan päätösvalan ja tästä näkökulmasta kunnilla ei olisi varmuutta tuotanto-oikeuden saavuttamisesta. Kuntien mahdollisuus toimia tuottajina toteutuisi käytännössä vain, mikäli maakunta päättäisi antaa kunnalle tuotanto-oikeuden joistakin palveluista ja jos maakunnan myöntämä rahoitus palvelujen tuotantoon olisi riittävää. Kyselypalautteen perusteella tämän koettiin myös epätasa-arvoistavan ja eriyttävän kuntia toisistaan. Haasteeksi voisi muodostua myös se, että kunnan toimivalta koskisi ensisijaisesti vain kunnan omalla alueella olevaa toimintaa.

On mahdollista, että maakunnan sisällä kuntien halukkuus toimia sote-palvelujen tuottajana vaihtelee. Mikäli kuntatuottajuuksissa olisi maakunnan sisällä variaatiota, vaikeuttaisi se osaltaan maakunnan sote-palvelujen järjestämisvastuun toteuttamista.

Malli on kuitenkin kuntien näkökulmasta toivottu vaihtoehto. Mikäli kunnille tulisi mahdollisuus sopia maakunnan kanssa joidenkin palveluiden tuottamisesta, sillä olisi vaikutuksia sekä kuntien että maakuntien toimintaan. Mallin toimivuuden kannalta oleellista olisi millainen sopimus ja millaisen ehdoin se laaditaan. Mallin vaikuttavuuden näkökulmasta oleellista on myös se, millaisen roolin maakunta haluaa ottaa. Maakunta voi keskittyä enemmän järjestäjänä toimimiseen ja hankkia sopimuksilla paljon palveluita oman organisaation ulkopuolelta. Tai toisaalta maakunta voi tukeutua vahvasti omaan tuotantoon ja pyrkiä hankkimaan sopimuksien kautta vähän palveluntuotantoa.

Kuntien näkökulmasta malli voisi mahdollistaa järkevän työnjaon kunnan ja maakunnan välillä. Malli mahdollistasi paikalliset joustot ja alueellisten erityispiirteiden huomioimisen niin kunnan kuin maakunnankin näkökulmasta ja näin toimien palvelut tuotettaisiin sen toimijan toimesta, mikä missäkin kohtaa nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi. Kyselyn mukaan mallilla olisi positiivisia vaikutuksia kunnan toimintaan mm. työllistämisen ja palvelujen saatavuuden kautta. Mallin mukaan kunnan tulisi kuitenkin pääsääntöisesti yhtiöittää tuottamistoiminta ja sitä kautta osallistua kilpailutuksiin. Tästä voi syntyä kunnille taloudellista riskiä.

Maakunnan näkökulmasta oleellista on, että malli 4 tukee järjestämisvastuuta ja selkeyttää rooleja. Mahdollisuus tulisikin sallia nimenomaan maakunnan ohjauksessa ja rahoittamana. Tällöin kokonaisuus pysyisi maakunnan hallinnassa ja maakunta voisi käyttää hyödyksi paikallista osaamista ja vahvistaa siten alueen palvelutuotantoa.

Malli myös osaltaan tukisi kunnan ja maakunnan välisen yhteistyön kehittymistä. Kuntatuottaminen perustuisi sopimukseen, sitä edeltäisi hyvä vuoropuhelu kunnan ja maakunnan välillä, jolloin yhdessä sopien varmistettaisiin kokonaisuus ja yhteinen tahtotila toimijoiden välillä. Toisaalta mallin mukainen maakunnan päätösvalta voisi aiheuttaa ristiriitatilanteita, mikäli toimijat eivät pääse sopimukseen tuottamisen ehdoista ja laajuudesta.

3.4.7 Vaikutukset tuottajiin, esim. yritykset, järjestöt jne

Kommentointikierroksen järjestö- ja yritys vastaajien näkemyksissä mallin 4 katsottiin mahdollistavan alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisen, ja alueen kuntien välisen yhteistyön. Mallin nähtiin joissain määrin kasvattavan järjestöjen ja yritysten mahdollisuuksia osallistua palveluntuotantoon. Samanaikaisesti nähtiin mahdollisuus

sille, että elinkeinotoiminnan ulkopuolinen järjestötoiminta voisi mallin seurauksena vahvistua. Maakunnan selkeän järjestämisvastuun nähtiin lisäävän alueen asukkaiden yhdenvertaisuutta ja palveluiden asiakaslähtöisyyttä. Mallin etuna nähtiin se, että kunnissa luodut, hyvät käytännöt voisivat jatkua entisellään.

Sopimuksellisessa mallissa katsottiin kuitenkin tärkeäksi määritellä selvästi järjestämisvastuullisen organisaation ja tuottajaorganisaation väliset vastuut ja velvollisuudet. Esimerkkinä tästä olisi alihankintaketjujen hallinta. Tähän liittyi myös vaatimus varmistaa, että siirrettävistä tehtävistä olisi riittävän tarkkarajaisesti säädetty lailla.

4 Yhteenveto ja linkittyvät kysymykset

Selvitysraportissa on tarkasteltu kuntien mahdollisuutta toimia palveluntuottajina sekä oikeudellisten että toiminnallisten lähtökohtien kautta. Virkamiesvalmistelussa selvitetiin juridisten reunaehtojen puitteissa mahdolliset eri variaatiot kuntien roolista toimia palveluntuottajina. Selvitysluonnoksessa esiteltiin neljä mahdollista perusmallia kuntien toimia sote-palvelujen tuottajina:

1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.
2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määritellyjä palveluja.
3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana.
4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella.

Eri vaihtoehtojen punnintaan vaikuttaa olennaisesti erityisesti EU-kilpailuoikeus.

Lähtökohtaisesti kunnan mahdollisuutta tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita omalla verorahoituksellaan (malli 1) on lainsäädännöllisesti mahdollinen. Malli on rinnakkaisesti mahdollinen myös mallien 2-4 kanssa. Vaihtoehto edellyttää kuitenkin tarkennuksia mm. nykyisiin yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja säätelevään lainsäädäntöön. Samoin mallia 4, jossa kunnalla olisi mahdollisuus sopimuksen kautta toimia palveluiden tuottajana on lähtökohtaisesti mahdollinen kunnan yleisen toimialan puitteissa. Sen sijaan mallit 2 ja 3 ovat ongelmallisia joko kunnan tai maakunnan itsehallinnon näkökulmasta.

Yleisen toimialan perusteella kunta voi osallistua maakunnan järjestämään tarjouskilpailuun. Jos kunta haluaa osallistua tarjouskilpailuun, EU-valtiontukisäännöksiin ja kuntalain perusteella kunnan on kuitenkin lähtökohtaisesti yhtiöitettävä tällainen toiminta. Jos kunta jatkossa tuottaisi sosiaali- tai terveystalvikuja yleisen toimialansa pohjalta, tulisi palvelutuotanto käytännössä rinnastumaan nykyiseen yksityiseen palvelutuotantoon. Yksityistä palvelutuotantoa sääntelee tällä hetkellä laki yksityisistä sosiaalipalveluista ja laki yksityisistä terveystalvikuista, eivätkä lait suoraan sovellu kunnan toimintaan. Ko. lakeihin tulisi tehdä tilanteen edellyttämät muutokset. Huomioitavaa on myös, se, että valtaosa sosiaalihuollon toiminnasta on katsottavissa luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi. Julkiseksi hallintotehtäväksi määritellyt tehtäviä ei

nykyisinkään voi antaa yksityisen vastuulle ilman siihen liittyvää nimenomaista sääntelyä.

Kunnalle ei voi säätää kategorista oikeutta tai velvollisuutta tuottaa sote-palveluja omassa organisaatiossaan ilman yhtiöittämistä, koska sote-palvelut voivat olla myös EU-valtiontukisäännöksiin alasta taloudellista toimintaan (mallit 2 ja 3). Jos halutaan antaa nimenomainen laaja oikeus tai velvollisuus tuottaa palveluja, liittyy tähän EU-oikeudellinen epävarmuus, jonka vuoksi asia tulisi notifioida. Kuntatuottajuudesta (2 ja 3 vaihtoehtot) voidaan säätää yksittäisen tehtävän osalta, jos kyseessä on ei-taloudellinen toiminta tai jos kunnan saama etu ei täytä kiellettyä valtiontukea koskevaa valikoivuusedellytystä. Tällaisia voisivat todennäköisesti olla sellaiset sote-tehtävät, jotka liittyisivät läheisesti kunnan järjestämisvastuulle jääviin tehtäviin. Tällöin kunnan tuottamistehtävästä ja sen rajoista tulisi säätää selkeästi. Jos EU-oikeudellista epävarmuutta ei voida poistaa, tulee tämäkin notifioida.

Hankintalainsäädännön mukaisena horisontaalisena yhteistoimintana voitaisiin tuottaa mahdollisesti kunnan järjestämisvastuulle jääviin tehtäviin läheisesti liittyviä sosiaali- ja terveyspalveluita, jos tällaisessa tehtävässä horisontaalinen yhteistyön kriteerit täyttyisivät. Jos halutaan antaa kunnille laissa nimenomainen oikeus tai velvollisuus tuottaa palveluja yhtiöittämättä, olisi asiasta syytä säätää erityislainsäädännössä eikä maakuntalaissa tai sote-järjestämislaissa, koska tehtävän säätäminen edellyttäisi useita yksityiskohtaisia säännöksiä ja notifiointiprosessi voisi viivästyttää koko uudistuksen aikataulua.

Myös kunnille näkemysten mukaan mallit 1 ja 4, ovat suosituimmat ja niillä nähdään olevan positiivisempia vaikutuksia, niin kunnan kuin myös maakunnan toimintaan. Eri-tyisesti sopimuksellisuuden mahdollisuus nähdään positiivisena. Suurin osa kunnista haluaa oikeuden tai mahdollisuuden kunnille toimia sote-palveluiden tuottajina, mutta suurin osa kunnista ei kuitenkaan todennäköisesti tätä mahdollisuutta käyttäisi. Tapa miten oikeus tai mahdollisuus toteutettaisiin vaikuttaa huomattavasti kuntien halukkuuteen tuottaa palveluita.

Keskeiset perustelut kuntien tuottamiselle liittyvät kunnalliseen itsehallintoon ja itse-määräämisoikeuteen sekä alueiden ja kuntien erilaisuuteen, jonka nähdään vaativan myös erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Keskeiset perustelut taas sille, miksi kunnilla ei oikeutta tai mahdollisuutta tulisi olla, liittyvät järjestämisvastuun siirtymisen ja selkeyden haasteisiin sekä kuntien eriarvoistumiseen, koska kaikilla kunnilla ei olisi realistisesti mahdollisuuksia toimia tuottajina.

Yhteenveto perustuslain sekä EU-kilpailuoikeuden ja kuntalain asettamista reunaehdoista

- Kuntatuottajuuteen valittavalla mallilla voidaan arvioida olevan merkitystä sille, kuinka palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu toteutuisi maakunnan alueella.
- Kuntia ei voida ainakaan kategorisesti kieltää tuottamasta yleisen toimialansa perusteella sote-palveluja. Perustelut kiellolle olivat viime vaalikaudella perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan aiemmassa valmistelussa vain osin riittävät. Uusia vahvoja perusteita kuntatuottajuuden poissulkemiseen ei liene esitettävissä. Lisäksi eräät perustuslakiasiantuntijat ovat tulkinneet, että kunnilla tulee olla yleisen toimialan perusteella oikeus tuottaa sote-palveluja omalla rahoituksellaan eikä tuottamisoikeutta voi sulkea pois.
- Kunnan velvollisuudesta ja oikeudesta (mallit 2 ja 3) olisi säädettävä lailla ja samalla turvattava tehtävän hoidon edellyttämä riittävä rahoitus (rahoitusperiaate).
- EU-valtiontukisäännökset sekä hankintalainsäädäntö vaikuttavat merkittävästi siihen, millaiseksi kuntien rooli palveluiden tuottajana on mahdollista järjestää.
- Hankintalaista johtuen maakunta voi hankkia palveluja kunnalta kilpailuttamatta vain, jos järjestely ei muodosta hankintasopimusta tai jos kyse on horisontaalisesta yhteistyöstä. Maakunta ja kunta eivät ole sidosyksikköasemassa keskenään.
- Kun kunnalla ei ole vastuuta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä, kunnan palvelutuotanto voi helposti tulla EU:n valtiontukisääntelyn piiriin. Mitä enemmän kunnan asema muistuttaa yksityisten palveluntuottajien asemaa, sitä todennäköisemmin kunnan toiminta tulee valtiontukisääntelyn piiriin.
- Kunnan tuottaessa palveluja omassa organisaatiossaan sen asemaan liittyy konkurssisuoja ja veroetuja, jotka ovat ongelmallisia, mikäli toiminta kuuluu valtiontukisääntelyn piiriin. Kuntalain perusteella kunnan on lähtökohtaisesti yhtiötettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettu toiminta.

- Kuntaomisteiselle yhtiölle, joka tarjoaisi markkinoilla palveluita maakunnalle, ei voitaisi antaa säädösperusteisesti eikä sopimuksellisesti parempaa asemaa kuin yksityisille palveluntuottajille, sillä kuntayhtiön suosiminen olisi todennäköisesti kiellettyä valtiontukea.
- Ei-taloudelliseksi toiminnaksi eli valtiontukisääntelyn ulkopuolelle jääväksi toiminnaksi voitaisiin todennäköisesti katsoa sellaiset kunnan tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka liittyvät läheisesti kunnan järjestämismääräyksiin jääviin lakisääteisiin tehtäviin ja jotka kunta rahoittaisi omalla verorahoituksellaan ilman, että maakunta määrittäisi sen palvelutuotantoa tai maksaisi sille korvausta.
- Mikäli kunta tuottaisi läheisesti kunnan järjestämismääräyksiin jääviin tehtäviin liittyviä sosiaali- ja terveyspalveluita, ja mikäli kunnan tuottamistehtävistä ja sen rajoista säädettäisiin selkeästi, voisi toiminta mahdollisesti jäädä valtiontukisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle myös siinä tapauksessa, että maakunta maksaisi palvelusta korvauksen. Perusteena voisi olla toiminnan ei-taloudellisen luonteen lisäksi se, että kunnan rooli olisi oikeudellisesti ja tosiasiallisesti erilainen kuin yksityisten palveluntuottajien. Tällä perusteella voitaisiin katsoa, että kunnan saama korvaus palveluiden tuottamisesta ei olisi valikoiva etu eikä siksi myöskään kiellettyä valtiontukea.

Mikäli edetään sellaisella mallilla, jonka valtiontukiarvioinnista ei saada kansallisessa arvioinnissa riittävää varmuutta, tulee keskustelut komission kanssa aloittaa riittävän aikaisessa vaiheessa. Valtiontuki-ilmoitukseen tulee varata ainakin vuosi.

